

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja • Yritykset • 27/2018

# Uudistuva työ ja yrittäjyys – visioista toteutukseen



Työ- ja elinkeinoministeriö  
Arbets- och näringsministeriet



Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 27/2018

# Uudistuva työ ja yrittäjyys – visioista toteutukseen

Ehdotus yrittäjyyden edistämisen strategiseksi  
toimenpideohjelmaksi vuosille 2018–2028

Työ- ja elinkeinoministeriö

ISBN: 978-952-327-340-5

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2018

# Kuvailulehti

<b>Julkaisija</b>	Työ- ja elinkeinoministeriö	3.10.2018	
<b>Tekijät</b>	Jussi Järventaus ja Henrietta Kekäläinen		
<b>Julkaisun nimi</b>	Uudistuva työ ja yrittäjyys – visioista toteutukseen Ehdotus yrittäjyyden edistämisen strategiseksi toimenpideohjelmaksi vuosille 2018–2028		
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 27/2018		
<b>Diaari/hankenumero</b>	TEM/380/00.04.04/2018	<b>Teema</b>	Yritykset
<b>ISBN PDF</b>	978-952-327-340-5	<b>ISSN PDF</b>	1797-3562
<b>URN-osoite</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-340-5">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-340-5</a>		
<b>Sivumäärä</b>	144	<b>Kieli</b>	Suomi
<b>Asiasanat</b>	yrittäjyys, yrittäjä, yritykset, yrityspolitiikka		
<b>Tiivistelmä</b>			
<p>Julkaisussa esitetään poikkihallinnollinen, hallituskausien yli vuoteen 2028 ulottuva strateginen toimenpideohjelma yrittäjyyden edistämiseksi. Esitetyn 45 ehdotuksen tavoitteena on parantaa yrittäjyyspolitiikan vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta tilanteessa, jossa työ on suuressa murroksessa. Yrittäjyys on oleellinen osa työn murrosta ja sen avulla luodaan hyvinvointia koko yhteiskuntaan.</p> <p>Tavoitteena on saavuttaa strategiakauden lopussa 78 prosentin työllisyysaste nostamalla esiin mm. seuraavat ehdotuskokonaisuudet.</p> <p>Työllistämistä ja kasvua tukeville työmarkkinoille laaditaan reilun työelämän agenda, jossa työntekijöiden ohella kiinnitetään huomiota pelisääntöjen reiluuteen myös yrittäjän kannalta. Työllistämisen kynnyistä madallettaisiin ja mahdollisuuksia paikalliseen sopimiseen laajennettaisiin lainsäädännön muutoksilla.</p> <p>Sosiaaliturvan yhdenvertaisuuden parantamiseksi yrittäjän sosiaaliturvaa uudistettaisiin yrittäjätyön ja palkkatyön erot huomioiden. Yrittäjän uutta alkua helpotettaisiin lyhentämällä luottohäiriömerkintöjen tallennusaikoja.</p> <p>Kohtuullisen ja kannustavan verotuksen saavuttamiseksi yritysverotusta kehitettäisiin pienten ja alkuvaiheen yritysten kasvua tukevaan suuntaan.</p> <p>Kilpailun toimivuutta parannettaisiin rajoittamalla julkisen sektorin yritystoimintaa kilpailuilla markkinoilla.</p>			
TEM:n yhteyshenkilö: Kari Alanko, alueet ja kasvupalvelut -osasto, puh. 029 506 2366			
<b>Kustantaja</b>	Työ- ja elinkeinoministeriö		
<b>Julkaisun jakaja/myynti</b>	Sähköinen versio: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Julkaisumyynti: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

## Presentationsblad

<b>Utgivare</b>	Arbets- och näringsministeriet	3.10.2018	
<b>Författare</b>	Jussi Järventaus och Henrietta Kekäläinen		
<b>Publikationens titel</b>	Arbete och företagande i förändring – från visioner till genomförande Förslag till strategiskt åtgärdsprogram för främjande av företagande 2018–2028		
<b>Publikationsseriens namn och nummer</b>	Arbets- och näringsministeriets publikationer 27/2018		
<b>Diarie-/ projektnummer</b>	TEM/380/00.04.04/2018	<b>Tema</b>	Företag
<b>ISBN PDF</b>	978-952-327-340-5	<b>ISSN PDF</b>	1797-3562
<b>URN-adress</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-340-5">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-340-5</a>		
<b>Sidantal</b>	144	<b>Språk</b>	Finska
<b>Nyckelord</b>	företagande, företagare, företag, företagspolitik		
<b>Referat</b>	<p>I publikationen presenteras ett strategiskt, tvärsektoriellt åtgärdsprogram för främjande av företagande som sträcker sig över flera regeringsperioder, ända fram till 2028. Målet med de 45 förslagen i programmet är att förbättra företagspolitikens genomslag och resultat i en situation där arbetet genomgår stora förändringar. Företagandet utgör en väsentlig del av denna omvälvning och kan bidra till att skapa välfärd i hela samhället.</p> <p>Målet är att nå en sysselsättningsgrad på 78 procent i slutet av strategiperioden genom att bl.a. lyfta fram de åtgärdshelheter som nämns nedan.</p> <p>Det utarbetas en agenda för ett rättvist arbetsliv för den arbetsmarknad som stöder sysselsättning och tillväxt. I agendan sätts fokus inte bara på de anställda, utan också på att spelreglerna ska vara rättvisa även ur företagarens perspektiv. Tröskeln för sysselsättning ska sänkas och möjligheterna att ingå lokala avtal utvidgas genom att lagstiftningen ändras.</p> <p>Den sociala tryggheten för företagare ska ses över så att jämlikheten förbättras med beaktande av de skillnader som finns mellan företagarearbete och lönearbete. Det ska bli lättare för företagare att starta om genom att man förkortar lagringstiden för anmärkningar i kreditupplysningen. För att beskattningen ska vara skälig och sporrande utvecklar man företagsbeskattningen så att den stöder tillväxten hos små företag och uppstarts företag.</p> <p>Konkurrensen blir mer fungerande genom en begränsning av företagsverksamheten inom den offentliga sektorn på den konkurrensutsatta marknaden.</p> <p>Kontaktperson vid arbets- och näringsministeriet: Kari Alanko, avdelningen för regioner och tillväxttjänster, tfn 029 506 2366</p>		
<b>Förläggare</b>	Arbets- och näringsministeriet		
<b>Distribution/ beställningar</b>	Elektronisk version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Beställningar: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		

## Description sheet

<b>Published by</b>	Ministry of Economic Affairs and Employment	3.10.2018	
<b>Authors</b>	Jussi Järventaus and Henrietta Kekäläinen		
<b>Title of publication</b>	Transforming work and entrepreneurship – from vision to implementation Proposal for a strategic action plan to promote entrepreneurship 2018–2028		
<b>Series and publication number</b>	Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 27/2018		
<b>Register number</b>	TEM/380/00.04.04/2018	<b>Subject</b>	Enterprises
<b>ISBN PDF</b>	978-952-327-340-5	<b>ISSN (PDF)</b>	1797-3562
<b>Website address (URN)</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-340-5">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-340-5</a>		
<b>Pages</b>	144	<b>Language</b>	Finnish
<b>Keywords</b>	entrepreneur, entrepreneurship, enterprises, enterprise policy		
<p><b>Abstract</b></p> <p>The publication presents a proposal for a cross-sectoral strategic action plan to promote entrepreneurship, which extends over government periods, up to 2028. It contains 45 proposals that aim to improve the effectiveness and performance of enterprise policy in a situation in which work is going through big changes. Entrepreneurship is an essential part of this transformation of work and helps create wellbeing and prosperity in the whole of society.</p> <p>The goal is to raise the employment rate to 78 % by the end of 2028 by highlighting the following proposals, among others.</p> <p>An agenda for working life that is fair for both employees and entrepreneurs would be drawn up for a labour market that foster employment and growth. The threshold to employ more workforce would be lowered and the possibilities for company-level agreements would be expanded by amending the legislation.</p> <p>Social security for entrepreneurs would be reformed, taking into account the differences between entrepreneur and salaried employee work. New start for the entrepreneurs would be facilitated by shortening the reporting time of the negative credit record.</p> <p>A more reasonable and incentive tax system would be created to foster the growth of small and start-up enterprises. Healthy competition would be promoted by restricting public-sector entrepreneurship activities in a competed market.</p> <p>Contact person at the Ministry of Economic Affairs and Employment: Kari Alanko, Regions and Growth Services Department, tel. +358 29 506 2366</p>			
<b>Publisher</b>	Ministry of Economic Affairs and Employment		
<b>Distributed by/ publication sales</b>	Electronic version: <a href="http://julkaisut.valtioneuvosto.fi">julkaisut.valtioneuvosto.fi</a> Publication sales: <a href="http://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi">julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi</a>		





# Sisältö

<b>Esipuhe</b> .....	9
<b>1 Keskeiset ehdotukset</b> .....	13
<b>2 Yrittäjyysstrategia – lähtökohtia</b> .....	20
2.1 Yrittäjyyden nykytila ja näkymät .....	20
2.2 Yrittäjyyden ja työn muutoksesta .....	26
<b>3 Yrittäjyyspolitiikan kokonaisuus ja eri hallinnonalojen rooli</b> .....	37
<b>4 Tavoitteet ja mittarit</b> .....	40
4.1 Strategian ydintavoite .....	41
4.2 Tavoitteet yrittäjyydelle .....	42
4.2.1 Laadukkaan yrittäjyyden lisääntyminen; yritysten ja yrittäjien hyvinvointi .....	42
4.2.2 Työllistäminen .....	43
4.2.3 Asenteet ja osaaminen .....	43
4.2.4 Tavoitteiden ja mittareiden kehittäminen .....	44
<b>5 Rakenteita on muutettava – keskeiset teemat ja ehdotukset</b> .....	47
5.1 Työelämän muutosten vaikutus sosiaaliturvaan .....	47
5.1.1 Yhdenvertaisuutta voi lisätä mutta ei saavuttaa .....	47
5.1.2 Ehdotuksia sosiaalietuusjärjestelmän yhdenvertaisuuden parantamiseksi .....	50
5.1.3 YEL-vakuutus on asennekriisissä .....	54
5.1.4 Sosiaaliturvan uudistussuunnitelmien vaikutuksesta .....	56
5.1.5 Sosiaaliturvan kannustavuus, työttömien kannustinmalli .....	57
5.2 Yrittäjän työkyky ja jaksaminen .....	59
5.3 Yrittäjyyden aloittamisen ja lopettamisen helpottaminen .....	62
5.4 Riskinottoon kannustaminen .....	65
5.4.1 Kohtuullinen ja kannustava verotus .....	65
5.4.1.1 Yrittäjien verotuksen yleislinjat, eräitä kehittämismallivaihtoehtoja .....	65
5.4.1.2 Työsuhdeoptioiden verotus aikaisen vaiheen kasvuyrityksissä .....	74
5.4.1.3 Arvonlisäverotuksen vähäinen liikkumatila .....	77
5.4.2 Epäonnistumisen seurausten lieventäminen / yrittäjän uusi alku .....	78

5.5	Työllistämistä ja kasvua tukevat työmarkkinat.....	82
5.5.1	Työvoiman saatavuuden parantaminen ja kohtaanto-ongelmien ratkaisut.....	82
5.5.2	Yrittäjyys vahvemmin osaksi työvoimapolitiikka.....	85
5.5.3	Työllistämisen helpottaminen ja työpaikkasopimisen laajentaminen.....	86
5.5.3.1	Työllistämisen riskin alentaminen ja reilut pelisäännöt .....	86
5.5.3.2	Työllistämiskynnyksen madaltaminen työsuhdeturvan muutoksella ...	88
5.5.3.3	Paikallisen sopimisen mahdollisuuden lisääminen.....	91
5.5.3.4	Ehdotusten soveltamisala ja työllisyysvaikutus .....	95
5.5.3.5	Heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistäminen.....	97
5.6	Parempi sääntely; sääntelytaakan keventäminen.....	99
5.6.1	Vähemmän mutta parempaa .....	99
5.6.2	Pienet ensin -periaate .....	101
5.6.3	EU-vaikuttamisen tehokkuudesta huolehtiminen .....	103
5.6.4	Periaatteista käytäntöön.....	104
5.6.5	Yhden ilmoituksen periaate – hallinnon digitaalinen palvelumalli .....	107
5.7	Yrittäjyyttä ja yrittäjämäistä toimintatapaa tukeva osaaminen.....	109
5.7.1	Koulutusjärjestelmän kehittämisessä on oikea suunta .....	109
5.7.2	Koulutuspoliittisen strategian laatiminen .....	110
5.7.3	Yrittäjyys opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteissa .....	111
5.7.4	Yrittäjyysasenteiden vahvistaminen.....	111
5.7.5	Yrittäjien osaamisen vahvistaminen ja uuden kasvuyrittäjyyden luominen.....	113
5.7.6	Yritysten ja korkeakoulujen tutkimus- ja kehittämistoiminnan vahvistaminen ..	115
5.8	Kansainvälisyydestä kasvua ja kilpailukykyä.....	117
5.9	Reilu kilpailu.....	122
5.10	Rahoituksen saatavuus.....	129
5.11	Omistajanvaihdokset .....	131
<b>6</b>	<b>Visioista toteutukseen .....</b>	<b>134</b>
6.1	Valmistelun ja päätöksenteon uusi ote.....	134
6.2	Poikkihallinnollisuudesta todellisuutta .....	137
6.2.1	Strategiaministeristä vastuuministeri.....	137
6.2.2	Yrittäjyysstrategian vastuuministeriksi työ- ja yrittäjyysministeri.....	139
6.2.3	Talousneuvoston roolin vahvistaminen yrittäjyysasioissa.....	140
6.3	Yli hallituskausien .....	141
	<b>Lähteet.....</b>	<b>143</b>

## ESIPUHE

Työ- ja elinkeinoministeriö kutsui 16.2.2018 tekemällään päätöksellä allekirjoittaneet OTL Jussi Järventauksen ja yrittäjä Henrietta Kekäläisen selvittämään yrittäjyyspolitiikan ja sen eri osa-alueiden vahvistamis- ja koordinoitintarpeita sekä laatimaan ehdotuksen hallituskausien yli ulottuvaksi yrittäjyyden edistämisen strategiseksi toimenpideohjelmaksi.

Teknologiseen kehitykseen ja globalisaatioon liittyvät talouden ja yhteiskunnan muutokset ovat vahvistaneet yrittäjyyttä maassamme voimakkaasti. Yrittäjyys on noussut talouden avaintekijäksi. Yrittäjyyden suotuista kehitystä on – eräistä pulmallisista elementeistä huolimatta – tuettu myös poliittisin päätöksin. Yrittäjyyspolitiikalla onkin jo pitkät, vuosikymmenten perinteet. Yrittäjyyspolitiikan asema poliittisessa päätöksenteossa on vahvistunut erityisesti 2000-luvun hallitusten ohjelmissa ja toimenpiteissä. Esimerkiksi pääministeri Juha Sipilän hallitus on yrittäjyyspaketisään toteuttanut useita yrittäjyyden edellytyksiä parantavia toimia.

Hyvinvointimme säilyttämisen ja parantamisen haasteet kuitenkin kasvavat kaiken aikaa. Yhtenä osoituksena tästä oli vuonna 2008 alkanut lähes vuosikymmenen kestänyt kansainvälistä finanssikriisiä seurannut vaikea taloudellinen aika, jolloin menetimme asemaamme maailmanmarkkinoilla ja paljon työpaikkoja. Kilpailukykymme osoitti haavoittuvuutensa. Vasta nyt olemme saavuttaneet taantumaa edeltäneen kokonaistuotannon tason vuoden 2007 hinnoin. Yhteiskunnalliset rakenteet jarruttivat yrittäjyyteen liittyvän voimavaran tehokkaampaa hyödyntämistä näin pitkittäen taantumaa.

Työ on suuressa murroksessa. Teknologisen kehityksen seurauksena työtehtäviä ja kokonaisiammatteja häviää ja uusia syntyy, ansainnan lähteet monipuolistuvat ja pirstaloituvat. Työn murrokseen liittyvät uudet työn tekemisen muodot ovat lähellä yrittä-

yyttä ja jo itse asiassa kuuluvat työnteon oikeudellisessa luokituksessa yrittäjyyteen, vaikka yleisessä kielenkäytössä saatetaan käyttää muuta ilmaisua. Yrittäjyysstrategia on näin ollen osa uuden työn strategiaa. Yrittäjyyteen olennaisesti liittyvän työn murroksen hallinta ja hyödyntäminen on yksi maamme menestyksen elinehdoista.

Hyvinvointimme turvaamisen kasvavat haasteet edellyttävätkin myös poliittisilta päätöksentekijöiltä yhä vaikuttavampaa otetta. Tämä ajatus on toimeksiantomme taustalla: yrittäjyyspolitiikalta peräänkuulutetaan nykyistä selkeämpää tavoitteellisuutta, poikkihallinnollisuutta sekä yksittäisten toimenpiteiden kytkentää laajempaan yrittäjyyspoliittiseen strategiaan, visioon ja tavoitteisiin<sup>1</sup>.

Ehdotamme yrittäjyyspolitiikalle kunnianhimoisia, mitattavissa olevia tavoitteita. Oikeiden tavoitteiden valinta on politiikan onnistumisen kannalta luonnollisesti keskeistä, joten toivomme, että raportista käytävässä keskustelussa kiinnitetään erityistä huomiota tavoitteiden tarkasteluun. Oikeiden tavoitteiden löytäminen onkin ollut selvitystyön haasteellisimpia kysymyksiä.

Selvitystyömme keskiössä ovat pienet yritykset ja niiden nykyiset ja ennustettavissa olevat olosuhteet. Pienellä yrityksellä tarkoitamme erityisesti pienimpiä alle kymmenen henkilöä työllistäviä yrityksiä (tilastollisesti mikroyritykset) sekä yrittäjiä vailta työvoimaa. Vaikka pienyritykset ja pienyrittäjät ovat selvityksessä erityisen huomion kohteena, ehdotuksissamme on vahvana tausta-ajatuksena myös yrityskasvu. Tavoitteena on luoda olosuhteet, joissa yrittäjällä on motivaatio kasvattaa yritystään ja työllistää, aina suureksi yritykseksi saakka.

Olemme tarttuneet haasteeseen nostamalla esille kysymyksiä, joilla arvioimme kokonaisuutena olevan merkittävä myönteinen vaikutus yrittäjyyteen ja sen avulla yhteiskuntaan laajemmin. Ehdotuksessamme on joukko kokonaan uusia ehdotuksia, joitakin aiempien ehdotusten jatkokehitelmiä, mutta myös sellaisenaan jo aiemmin keskusteluissa esiintyneitä ajatuksia. Olemme tietoisia siitä, että monet ehdotuksistamme herättävät myös kritiikkiä ja poikkeavia näkemyksiä, mutta toivomme, että vaikeistakin asioista käytävä keskustelu vie yhteiskuntaamme eteenpäin. Joka tapauksessa tavoitteemme on ollut löytää perusteltuja, reiluiksi ja ym-

---

<sup>1</sup> Yrittäjyyden uudet suunnat – selvitys hallituksen toimenpiteistä yrittäjyyden vahvistamiseksi, Valtionneuvoston kanslia, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 75/2017

märrettäväksi koettuja uudistuksia, joiden edistämiseen tai selvittämiseen päättäjät voisivat sitoutua.

Ehdotuksissa on pyritty keskittymään yrittäjyyteen ja uuteen työhön liittyviin yhteiskunnallisiin rakenteisiin, lainsäädännössä ja markkinoilla oleviin esteisiin ja mahdollisuuksiin, siis yrittäjyyden yleisiin puitteisiin ja edellytyksiin. Taustalla on ajatus ”tuet pois ja toimintaedellytykset kuntoon”, mistä syystä olemme jättäneet markkinoiden puutteita korjaavat tuet verraten vähälle huomiolle. Tällä emme tarkoita, etteikö yritystoiminnallekin voi olla tarpeellista suunnata julkista tukea mm. kilpailijamaiden käytäntö, uuden luomisen ja kansainvälistymisen tarve huomioon ottaen, mutta tuet eivät kuitenkaan toissijaisuutensa vuoksi ole tämän selvityksen huomion kohteena.

Ehdotustemme vaikutuksista julkiseen talouteen voi esittää vain arvioita. Näkemyksemme on, että esittämiemme rakenteellisten muutosten johdosta ehdotuksemme on kokonaisuutena selvästi julkista taloutta tasapainottava, huolimatta eräistä ehdottamistamme veronkevennyksistä. Olemme pyrkinneet pidättymään julkisia menoja lisäävistä toimista; muutamassa asiassa ehdottamamme menolisäykset ovat vain marginaalisia.

Yrittäjyyteen ja uuteen työhön liittyy suuri määrä laajankantoisia yhteiskunnallisia kysymyksiä. Olemme pyrkinneet keskittymään sellaisiin olennaisimpiin kysymyksiin, joihin on nyt hahmoteltavissa ratkaisuja. Toisaalta, merkittäviäkään toimialakohtaisia kysymyksiä, kuten sote-palveluja, meillä ei toimeksiantomme puitteissa ole ollut mahdollisuuksia käsitellä. Niin ikään esimerkiksi sinänsä hyvin merkittävän asian, kestävän kehityksen, asettamia vaatimuksia ja mahdollisuuksia yrittäjyydelle eri toimialoilla ei ole ollut mahdollista selvittää. Käsillä on siis yrittäjyyden ja uuden työn yleisesitys.

Yrittäjyysstrategian aikaväliksi ehdotamme toimeksiantoomme pohjautuen noin kymmentä vuotta; ehdotuksemme strategiseksi toimintaohjelmaksi ulottuu vuoteen 2028. Nopeasti muuttuvassa maailmassa muutostarpeiden hahmottaminen ja ratkaisujen löytäminen näin pitkälle ajalle ovat itsessään alttiita muutoksille. Kokeumus kuitenkin osoittaa, että rakenteellisten muutosten aikaansaaminen voi kestää, jolloin muutokseen sitoutuminen pitkällä aikavälillä on toimijoiden kannalta tärkeää. On luonnollisesti hyvä, jos strategian keskeiset asiat ovat toteutettavissa ehdotettua strategiajaksoa lyhyemmässä ajassa.

Työmme aikana olemme kuulleet laajasti etujärjestöjä, asiantuntijaorganisaatioita, tutkijoita ja yrittäjiä. Kuulemisia ja keskusteluja on järjestetty yhteisissä tapaamisissa ja pienemmissä ryhmissä. Keskusteluissa on vallinnut avoin, uutta etsivä ja hankkeen merkitystä vahvistava ilmapiiri, jossa on tullut monia hyviä aineksia työhöemme. Ministeriöiden asiantuntijoista kokoonpantu taustaryhmämme on antanut erittäin tärkeän panoksensa valmistelutyössä. Taustaryhmään kuuluivat lainsäädäntöneuvos Ilkka Harju (VM), hallitusneuvos Marjaana Maisonlahti (STM), hallitusneuvos Mika Mänttari (STM), lainsäädäntöneuvos Jyrki Jauhiainen (OM), opetusneuvos Jussi Pihkala (OKM), johtava asiantuntija Juuso Kalliokoski (MMM), neuvotteleva virkamies Pertti Hämäläinen (TEM), neuvotteleva virkamies Martti Myllylä (TEM) sekä strategian sihteeristö (TEM). Yhteisiä liittymäpintoja on lisäksi erityisesti TEM:ssä valmisteilla oleviin *elinkeinopolitiikan toimintamalliin* sekä *kestävän kasvun agendaan*. Myös monet yksittäiset asiantuntijat ovat tukeneet työtämme toimittamalla tausta-aineistoa. Voimatta tässä mainita kaikkia osoitamme erityisen kiitoksen FT, työelämäntutkija Anu Järvensivulle, joka on laatinut yrittäjyyden ja työn muutosta käsittelevän jakson 2.2.

Hankkeen etenemisestä on raportoitu kilpailukyvyyn aliministeriryhmässä 25.5.2018.

Hankkeen valmistumisen kannalta avainasemassa ovat olleet TEM:n avuksemme nimeämät yhteyshenkilöt neuvotteleva virkamies Tiina Oinonen, erityisasiantuntija Kari Alanko ja työmarkkinaneuvos Jarmo Palm. Kiitämme kolmikkoa lämpimästi hyvähenkisestä yhteistyöstä ja asiantuntevasta avusta.

Olemme siis saaneet työhöemme paljon arvokasta tukea ja apua, mistä vielä parhaat kiitokset kaikille panostaan antaneille. Selvityksessä olevista mielipiteistä ja ehdotuksista vastaamme kuitenkin vain me selvityshenkilöt. Käytännön syistä työnjako selvityshenkilöiden kesken on jakautunut siten, että Henrietta Kekäläinen on tuonut työhöemme yrittäjän ja kasvuyritysten näkökulmaa Jussi Järventauksen vastatesa selvitystyön johtamisesta ja pääosasta kirjoitustyötä.

Helsingissä 7.9.2018

Jussi Järventaus

Henrietta Kekäläinen

# 1 Keskeiset ehdotukset

Yrittäjyyden avulla luodaan työtä ja hyvinvointia koko yhteiskuntaan. Hyvinvointivaltion ylläpitäminen ei ole mahdollista ilman yhä vahvistuvaa yrittäjyyttä. Sen vuoksi yrittäjyyden vahvistamiseen tähtäävät ehdotukset eivät ole tärkeitä vain yrittäjille, vaan ne ovat tärkeitä kaikille kansalaisille. Vaikka työllistämisen kannalta merkittävät pienyritykset ovat selvityksemme erityisen huomion kohteena, tavoitteena on luoda olosuhteet, joissa yrittäjällä on mielekästä kasvattaa yritystään ja työllistää, aina suureksi yritykseksi saakka.

Selvityksessämme on 45 ehdotusta ja ehdotusten kokonaisuutta. Strategisen toimenpideohjelman luonteeseen kuuluu, että ehdotuksilla tulee olla pitkäkestoista, tuntuvaa vaikuttavuutta. Tätä olemme tavoitelleet. Ehdotukset eivät kuitenkaan voi olla painoarvoltaan samanlaisia. Sen vuoksi haluamme nostaa esiin erityisesti seuraavat kärkiehdotukset. Tarkastelukulmasta riippuen luetteloon voitaisiin valita muitakin ehdotuksiamme.

## Työllistämistä ja kasvua tukevat työmarkkinat

*Reilun työelämän agenda (ehdotus 15)*

Valmistellaan hallituksen johdolla reilun työelämän agenda, jossa työntekijän kokeman reiluuden ja jaksamisen ohella nostetaan tasavertaisesti esille työantajayrittäjän kokema reiluus ja jaksaminen. Käynnistetään työolobarometrin kaltainen työnantajayrittäjien olosuhteita mittaava vuosittainen tutkimus, jossa tarkastellaan työnantajayrittäjän jaksamista muun muassa työnantajavelvoitteiden toteuttamisessa.

*Työllistämisen riskin pienentäminen (ehdotus 16)*

Ehdotuksemme mukaan työllistämisen riskin pienentämiseksi alle kymmenen henkilön yrityksissä laista poistetaan työntekijän henkilöön liittyvän irtisanomisperusteen osalta vaatimus painavasta syystä. Irtisanomiseen henkilöperustein riittäisi asiallinen syy.

*Paikallisen sopimisen mahdollisuuden lisääminen, yleissitovuuden muutos (ehdotus 17)*

Ehdotuksemme mukaan annetaan työnantajille ja työntekijöille alle kymmenen henkilön yrityksissä lakiin perustuva oikeus sopia työehtosopimusten määräyksistä poikkeavasti. Jos halua tai yhteisymmärrystä poikkeavan sopimuksen tekemiseen ei ole, noudatettaisiin työehtosopimusta. Työehtosopimus muodostaisi näin ollen perälaudan ja toimisi edelleen työntekijän oikeudellisena turvana. Muutos koskisi sekä työnantajaliittoihin kuuluvia yrityksiä (normaalisitovat työehtosopimukset) että työehtosopimuksia yleissitovana noudattavia yrityksiä (yleissitovat työehtosopimukset).

Työehtosopimusten joustot ulotettaisiin koskemaan myös työehtosopimuksia yleissitovana noudattavia työntajaliittoihin kuulumattomia yrityksiä.

**Kohtuullinen ja kannustava verotus**

Listautumattomien yritysten verotuksen uudistamisen tarpeesta on keskusteltu pitkään. Ehdotuksissamme on kolme suuntaa antavaa keskustelun avautusta, joista tässä on mainittu yksi. Lisäksi esitämme verotuksellista erityistointa aloitusvaiheen kasvun tukemiseksi.

*Myöhennetty progressiivinen yhtiöverotus (ehdotus 8)*

Ehdotuksemme mukaan listautumattoman yrityksen tulovero kannetaan siinä vaiheessa, kun osakas nostaa osinkoa yrityksestään, nostetun osingon määrän mukaisesti. Veron määrä laskettaisiin työn verotusta koskevan progressiivisen taulukon mukaan. Yrityksestä ulos otetun tulon vero olisi siten sama kuin palkansaajan tulovero. Verotuksella ei olisi kytköstä yhtiön nettovarallisuuteen.



### *Alkuvaiheen kasvuyritysten osakekannustinten veromalli (ehdotus 11)*

Ehdotuksemme mukaan valmistellaan alkuvaiheen kasvuyritysten osakekannustinten veromalli, jossa saanto verotetaan vain siinä vaiheessa, kun saadut tai alihintaan ostetut osakkeet myydään. Verotus toteutuisi myyntivoitosta pääomatulon verona, jos myyntivoittoa – osakkeiden saamisen tai merkintähetken ja myyntihetken välistä arvonnousua – on syntynyt. Mahdollisessa jatkovalmistelussa otettaisiin huomioon Ruotsin vastaavanlaisesta veromallista käytettävissä olevat tiedot ja kokemukset.

Hallitus on käynnistämässä asiassa valmistelua. Valmistelun tarkemmasta sisällöstä ei ole vielä tietoa.

### **Sosiaaliturvan yhdenvertaisuuden parantaminen (ehdotus 3)**

Palkansaajan ja yrittäjän sosiaaliturvan nykyistä parempi yhtenäisyys on mahdollinen ja tavoiteltava. Täydellistä yhdenvertaisuutta ei kuitenkaan voi saavuttaa palkka- ja yrittäjätyön luontaisten erojen vuoksi. Siksi ehdotuksemme koskevat vain eräitä yksittäisiä kysymyksiä, tosin merkittäviä.

#### *Yrittäjän ja palkansaajan työssäoloehtojen yhdistäminen*

Ehdotuksemme mukaan yrittäjän ja palkansaajan työssäoloehdot yhdistetään siten, että molemmat työnteon tavat täyttävät yhtäläisesti ja yhdessä työttömyysturvan työssäoloehdon. Työssäoloehto perustuisi vakuutettuun työtuloon ja työskentelyn keston, ei viikkotyöaikaan. Jatkossa oikeuden syntyminen olisi siten kiinni ainoastaan vakuutetusta tulosta, jonka mukaan myös vakuutusmaksut määräytyvät, sekä vakuutetun ajan pituudesta.

#### *Yrittäjän perheenjäsenelle työttömyysturvaa*

Ehdotuksemme mukaan luodaan yrittäjän kanssa samassa taloudessa asuvalle, perheen yrityksessä työskentelevälle perheenjäsenelle tosiasiallinen mahdollisuus saada työttömyysturvaa muuttamalla työttömyysturvalakia niin, että tällainen perheenjäsen katsotaan laissa työntekijäksi, ei yrittäjäksi, kuten nykyään. Näin he voisivat vakuuttaa itsensä palkansaajien työttömyys-

kassassa ja saada sieltä ansiosidonnaista työttömyysturvaa. Muutos olisi myös linjassa muun lainsäädännön kanssa, sillä vailla perheen yrityksen omistusta olevat perheenjäsenet katsotaan työlainsäädännössä ja eläkelainsäädännössä työntekijöiksi.

Hallitus on käynnistänyt asiaa koskevan valmistelun samankaltaisen ehdotuksen johdosta. Valmistelun tarkemmasta sisällöstä ei vielä ole tietoa.

#### *Vanhempainpäiväraahajärjestelmän joustavoittaminen*

Vanhempainpäivärahaa joustavoitetaan esimerkiksi siten, että yrittäjänä toimivalla raskaana olevalla naisella olisi oikeus aloittaa äitiysrahakautensa nykyistä myöhemmästä ajankohdasta. Äitiysrahajaksot ns. suoja-ajan ylittävältä osin voisivat olla käytettävissä yrittäjänä toimivalla äidillä enintään kahdessa jaksossa siihen saakka, kunnes lapsi täyttää kaksi vuotta. Myös vanhempainrahajaksot tulisi olla käytettävissä siihen saakka, kunnes lapsi täyttää kaksi vuotta.

## **Yrittäjän uusi alkua**

*Maksuhäiriöiden tallennusaikojen lyhentäminen ja yhdenmukaistaminen (ehdotus 13)*

Ehdotuksemme mukaan maksuhäiriömerkintöjen tallennusaikoja lyhennetään oleellisesti, nykyisestä kolmesta vuodesta yhteen kuukauteen velan maksamisesta. Toistuvat maksuhäiriöt erikseen harkittavan ajan sisällä pidentäisivät aikaa. Vilpilliset menettelyt johtaisivat tuntuvaan pidennykseen. Tallennusaikojen lyhentäminen koskisi muitakin luonnollisia henkilöitä kuin yrittäjiä.

*Maksukyvyttömyyslainsäädännön uudistaminen (ehdotus 12)*

Ehdotuksemme mukaan toteutetaan maksukyvyttömyyslainsäädännön kokonais uudistus saneerausdirektiivin kansallisen täytäntöönpanon aikataulussa. Tässä yhteydessä selvitetään velkajärjestelymenettelyn yhdistäminen kon-

kurssimenettelyyn ja velkajärjestelyyn pääsemisen perusteet, kuten tilapäisen maksuhäiriön vaikutus velkajärjestelyyn pääsemiseksi.

### **Reilu kilpailu ja kunnan toimiala (ehdotus 34)**

Ehdotuksemme mukaan kunnat alkavat järjestelmällisesti vetäytyä markkinoilta, joilla on tai joille voi syntyä riittävän kilpailun tuomaa yksityistä tarjontaa. Markkinapuute katsottaisiin olevan voimassa ainoastaan, jos yksityistä tarjontaa ei ole eikä sellaista myöskään voisi syntyä. Ehdotuksen toteuttaminen ei estäisi kuntia omistamasta vesi- ja sähkölaitoksia.

### **Koulutuspoliittisen strategian laatiminen. Yrittäjyyden aseman vahvistaminen opettajien perus- ja täydennyskoulutuksessa (ehdotukset 22 ja 24)**

Yrittäjyyden asema kaikilla koulutuksen asteilla on monien toimien seurauksena vahvistunut viimeisen kymmenen vuoden aikana merkittävästi. Myös jatkotoimien tavoitteellisuus ja sisällöt ovat oikealla tasolla. Siksi nostamme esiin vain muutamia ehdotuksia.

Ehdotuksemme mukaan opetus- ja kulttuuriministeriössä laaditaan koulutuspoliittinen strategia.

Ehdotuksemme mukaan yrittäjyyden asemaa opettajien perus- ja täydennyskoulutuksessa vahvistetaan edelleen. Rehtoreiden ja koulunjohtajien koulutuksessa panostetaan yrittäjyyskasvatuksen merkityksen sisäistämiseen.

### **Yritysten sääntelytaakan vähentäminen ja säädösten laadun parantaminen (ehdotus 19)**

*Yksi sisään, kaksi ulos -periaate*

Ehdotuksemme mukaan vähennetään yritysten sääntelytaakkaa. Otetaan käyttöön yksi sisään, kaksi ulos -periaate, jonka mukaan uuteen säädökseen sisältyvä uusi velvoite edellyttää kahden kustannukseltaan vastaavan tason velvoitteen poistamista muualta laista, joko kyseisestä laista tai muusta samoja yrityksiä koskevasta lainsäädännöstä. Säädöstaakan kohtuulliselle määrälle

ei ole olemassa yleisesti hyväksytyä tasoa, joten periaatteen tarpeellisuutta tulisi aika ajoin tarkastella.

#### *Pienet ensin -periaate*

Ehdotuksemme mukaan otetaan säädösvalmistelussa käyttöön pienet ensin -periaate ja pk-yritystesti.

#### *Periaatteista käytäntöön: Hyvän säädöspolitiikan noudattaminen (ehdotus 20)*

Valtioneuvosto tekee päätökset mainituista periaatteista. Ehdotuksemme mukaan ministeriöiden kansliapäälliköt vastuutetaan valvomaan periaatteiden toteutumista, apunaan ministeriöissä jo olevat tai niihin rekrytoitavat lainsäädäntöjohtajat. Periaatteiden toteutumista arvioi lainsäädännön arviointineuvosto ja valvoo valtioneuvoston oikeuskansleri osana perustuslaillista säädösten laadun valvontaansa.

## **Visioista toteutukseen**

#### *Kolmikannan uusi tulkinta (ehdotus 41)*

Laaja yhteisymmärrys on pienen maan voimavara, mutta jos laajaa yhteisymmärrystä tärkeille yhteiskunnallisille kehittämishankkeille ei ole saatavissa, kehitystä ei tule pysäyttää, vaan hallitusten tulee kantaa vastuu uudistuksista edistämällä niitä konsensuksen puuttuessaakin. Näkemyksemme mukaan kolmikantainen lainvalmistelu ei saa olla hallituksia tosiasiasa sitovaa sopimista, vaan valmistelua hallitukselle, joka aina tekee lopullisen päätöksen lakiesityksen sisällöstä ja sen antamisesta.

#### *Yrittäjyysstrategian poikkihallinnollisuuden vahvistaminen (ehdotus 42)*

Ehdotuksemme mukaan yrittäjyysstrategian ja muiden usean ministeriön toimialaan kuuluvien strategioiden poikkihallinnollista vaikuttavuutta vahvistetaan. Hallitusohjelman perusteella hallitus päättää, että strategiasta vastaavan ministeriön vastuulle kuuluu edistää ja valmistella strategiaan hallitusohjelmassa määrättyjä asioita. Valmistelu tulisi suorittaa yhteistyössä sektorimi-

nisteriön kanssa. Jos sektoriministeriö ei olisi valmis suorittamaan strategian mukaista valmistelua, kuten hallituksen esityksen laatimista, strategiaministeri voisi sen tehdä ja viedä asian valtioneuvoston yleisistuntoon. Yleisistunto ratkaisisi valtioneuvoston kannan esitykseen. Vastuuministerin hallitusohjelmaan perustuva esittelyoikeuden käyttäminen toisen ministeriön toimialaan muutoin kuuluvassa asiassa olisi kuitenkin poikkeuksellista yhteistyön ollessa ensisijainen toimintatapa.

*Toteutus yli hallituskausien; selonteko yrittäjyysstrategian linjausten toteuttamisesta (ehdotus 45)*

Ehdotuksemme mukaan pääministeri antaa vaalikauden aluksi eduskunnalle ilmoituksen/selonteon yrittäjyysstrategian keskeisten linjausten toteuttamisesta. Ilmoituksessa käsiteltäisiin uuden hallituksen näkemystä edellisen hallituksen aikana toteutetun strategian jatkamisesta mahdollisesti täydennettynä ja muutettuna uuden hallituksen tarpeelliseksi katsomalla tavalla. Asiasta voitaneen ottaa määräys esimerkiksi valtioneuvoston ohjesääntöön, jossa säädetään mm. hallituksen toimista eduskunnan suuntaan.

## 2 Yrittäjyysstrategia – lähtökohtia

### 2.1 Yrittäjyyden nykytila ja näkymät

Suomen yritys rakenne on hyvin samankaltainen kuin muiden länsimaiden. Lukumääriä katsoen erittäin suuri osa yrityksistä on varsin pieniä, ja valtaosa niistä toimii palvelualoilla. Tätä piirrettä on vahvistanut yksinyrittäjien määrän koko 2000-luvun jatkunut kasvu.

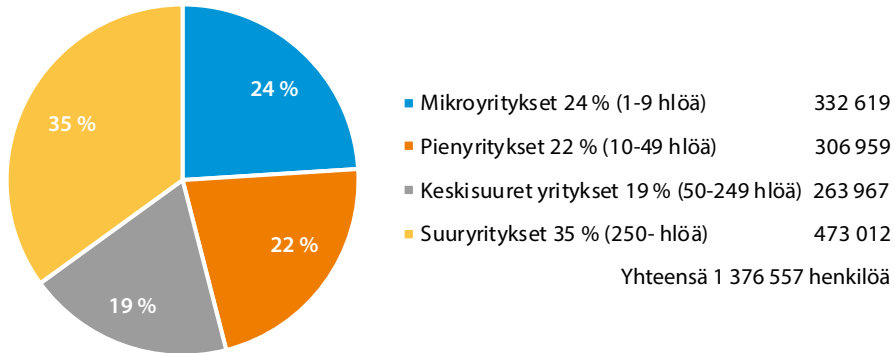
Alle 10 työntekijän mikroyrityksiä vuonna 2016 oli 264 519 eli 93,3 prosenttia kaikista yrityksistä. Yhteensä Suomessa oli 283 563 yritystä<sup>2</sup>, jotka työllistivät noin 1,4 miljoonaa työntekijää. Näistä 10–49 henkilöä työllistäviä pienyrityksiä oli 15 725 (5,5 %), 50–249 henkilöä työllistäviä keskisuuria yrityksiä 2 728 (1,0 %) ja vähintään 250 henkilöä työllistäviä suuryrityksiä 591 (0,2 %). Yksinyrittäjiä lasketaan olevan noin 180 000. Lisäksi maassamme oli tuona vuonna 48 562 maatalousyritystä, joista noin 14 300 maatilaa eli kolmannes maatalousyrityksistä harjoittaa maa- ja puutarhatalouden ohessa muuta yritystoimintaa. Kolmannes kaikista yrityksistä toimii maaseutualueilla.

Yritysten henkilöstöstä 35 % työllistyi vuonna 2016 suuryrityksiin, 24 % mikroyrityksiin, 22 % pienyrityksiin ja 19 % keskisuuriin yrityksiin (kuvio 1).

---

2 Tilastokeskus, Yritysrekisteri 2016

**Kuvio 1. Yritysten henkilöstö eri kokoluokkien yrityksissä vuonna 2016**



Lähde: Tilastokeskus

Vaikka suuria yrityksiä on lukumääräisesti vähän, ne tuottavat noin 7,5 % Suomen bruttokansantuotteesta. Tuotannon ja työllistämisen lisäksi suurten yritysten merkittävyyttä korostaa se, että monet pienet yritykset toimivat niiden alihankkijoina. Toisaalta tämä tarkoittaa myös, että merkittävä osa suurten yritysten liikevaihdosta tehdään pienissä yrityksissä. Näin ollen suurten ja pienten yritysten keskinäinen riippuvuus on merkittävää ja intressien yhteneväisyys ilmeistä. Tätä korostaa vielä se, että moniin keskeisiin kilpailijamaihin verrattuna Suomen talouden ja yritysten vahvuudet ovat melko kapealla pohjalla. Tämä näkyy erityisesti viennissä. Siksi yritysten kasvua ja menestyksen edellytyksiä kansainvälisillä markkinoilla tulee edistää.

Tässä raportissa keskitytään yrittäjyyden määrän ja laadun edistämiseen pk-yrityksissä, painopisteen ollessa alle 10 henkilöä työllistävissä yrityksissä. Selvityksessä kyseisiä yrityksiä kutsutaan yleisnimikkeellä pienyritykset.

EU:n pk-yritysmääritelmän mukaan pienet ja keskisuuret yritykset määritellään yrityksiksi, joiden palveluksessa on vähemmän kuin 250 työntekijää ja joiden vuosiliikevaihto on enintään 50 miljoonaa euroa tai taseen loppusumma on enintään 43 miljoonaa euroa. Pieni yritys määritellään yritykseksi, jonka palveluksessa on vähemmän kuin 50 työntekijää ja jonka vuosiliikevaihto on enintään 10 miljoonaa euroa tai taseen loppusumma on enintään 10 miljoonaa euroa. Molempien tulee

lisäksi täyttää peruste riippumattomuudesta: riippumattomia yrityksiä ovat ne yritykset, joiden pääomasta tai äänivaltaisista osakkeista 25 prosenttia tai enemmän ei ole yhden sellaisen yrityksen omistuksessa tai sellaisten yritysten yhteisomistuksessa, joihin ei voida soveltaa tilanteen mukaan joko pk-yrityksen tai pienen yrityksen määritelmää.

EU:n pk-yritysmääritelmän mukaisesti laskettuna esimerkiksi suuria yrityksiä on Suomessa huomattavasti enemmän kuin edellä mainitut 591 kpl; mainittuun lukemaan on laskettu ainoastaan ne yritykset, jotka suoraan työllistävät yli 250 henkilöä, mutta ei niitä alle 250 henkeä työllistäviä yrityksiä, jotka EU-määritelmän mukaan määrittävät suureksi esimerkiksi edellä mainitun riippumattomuuskriteerin kautta.

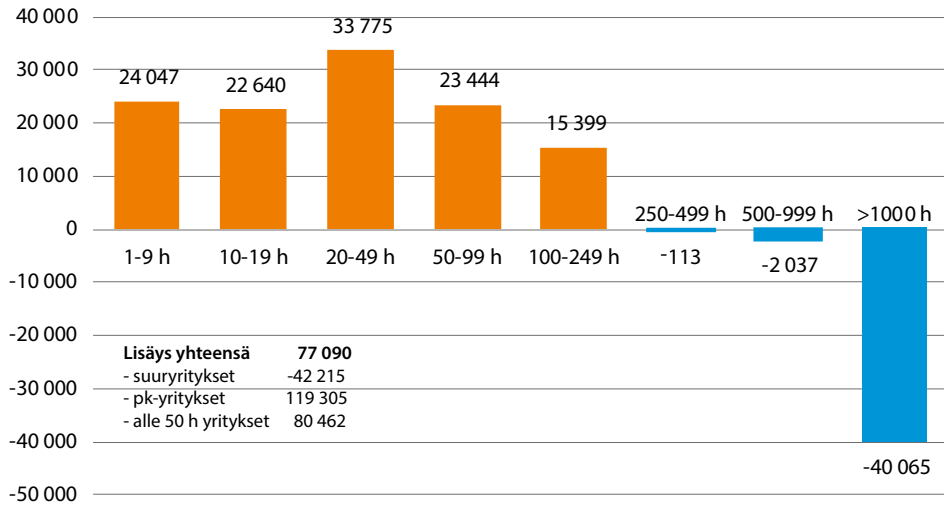
OECD-maihin verrattuna Suomessa perustetaan vuosittain edelleen varsin paljon työnantajyrityksiä. Työnantajyritysten määrä on kuitenkin laskenut lähes 6 000:lla vuoden 2013 jälkeen: vuonna 2013 työnantajyrityksiä oli Tilastokeskuksen mukaan 91 000 kun vuonna 2016 niitä oli enää 85 000.

Yritysten 385 miljardin euron liikevaihdosta yli puolet (59 %) syntyy pk-yrityksissä ja pk-sektorin osuus BKT:sta on runsaat 40 prosenttia. Nämäkin osuudet ovat karkeita pelkistyksiä todellisuudesta, koska suuri osa eri kokoisista yrityksistä toimii osana suurissa konserneissa, yritysten muodostamissa ekosysteemeissä ja muissa verkostoissa.

Uudet työpaikat ovat syntyneet koko 2000-luvun ajan erityisesti pieniin ja keskisuurisiin yrityksiin. Vuosina 2001–2015 pk-yritykset loivat työpaikkoja yli 115 000 hengelle. Näistä työpaikoista yli 80 000 syntyi alle 50 hengen yrityksiin (kuvio 2).



**Kuvio 2. Työllisten määrän muutos erikokoisissa yrityksissä vuosina 2001-2016**



Lähde: Tilastokeskus

Henkilömäärät muunnettu kokopäiväisiksi työpaikoiksi, pl. maa-, metsä- ja kalatalous

Yritysten kasvuhakuisuus on edelleen haasteena, vaikka se on lisääntynyt. Pk-yritysbarometrin (kevät 2018) mukaan kasvuhakuisia yrityksiä on noin puolet pk-yrityksistä. Kaikista kasvuhakuisista yrityksistä voimakkaasti kasvuhakuisia on kuitenkin vain noin joka kymmenes (11 %). Kasvuhakuisuudessa ei pk-yritysbarometrin mukaan ole tapahtunut merkittävää muutosta 2010-luvulla.

Alle 5 henkilöä työllistäväistä yrityksistä kasvuhakuisia oli yhteensä 42 prosenttia ja 5–9 henkilöä työllistäväistä 56 prosenttia. Kasvuhakuisuus on selvästi heikompaa kaikkein pienimmissä yrityksissä, jotka muodostavat suurimman osan yrityskannasta. 2010-luvulla perustetut yritykset ovat vanhempia yrityksiä selvästi kasvuhakuisempia: näistä yrityksistä kasvuhakuisia oli yhteensä 64 prosenttia, kun ennen 2000-lukua perustetuista yrityksistä kasvuhakuisia oli vain noin 40 prosenttia.

Hallitus on ottanut aktiivisen otteen yrittäjyyden edistämiseen mm. kokoamalla toimenpiteitä ja avauksia yrittäjyyspaketiksi, jota on vahvistettu ja päivitetty hallitusohjelman toteutuksen myötä. Yrittäjyyspaketin vahvistamistoimenpiteitä ja yrittäjyyden kehittämistä selvitettiin myös valtioneuvoston vuoden 2017 selvitys-

ja tutkimussuunnitelmaan (VN TEAS) kuuluvassa tutkimuksessa, jossa selvitettiin yrittäjyyspaketin vaikuttavuutta<sup>3</sup>. Tutkimuksessa todetaan, että yrittäjyyspaketin toimenpiteet ovat perusteltuja, mutta samalla yksittäisiä, toisistaan erillisiä sekä kattavuudeltaan ja kohdentuvuudeltaan rajallisia. Yrittäjyyspolitiikalta kaivataan tutkimuksen mukaan nykyistä selkeämpää tavoitteellisuutta, poikkihallinnollisuutta sekä yksittäisten toimenpiteiden kytkentää laajempaan yrittäjyyspolitiikan strategiaan, visioon ja tavoitteisiin. Selvityksellämme pyritään vastaamaan tähän haasteeseen.

### **Suomalaisen yrittäjyyden tila GEM-tutkimuksen<sup>4</sup> valossa**

Vuoden 2015 GEM-tutkimuksen Suomen maaraportin mukaan yrittäjyyspotentiaali on maassamme varsin korkealla tasolla, sillä lähes puolet (49 %) aikuisväestöstä tunnistaa hyviä liiketoimintamahdollisuuksia ympäristössään. Luku on suurempi kuin EU-maissa keskimäärin, mutta kuitenkin selvästi alempi kuin esimerkiksi Ruotsissa (70 %). GEM-tutkimuksen mukaan vuonna 2016 noin 40 prosenttia suomalaisesta aikuisväestöstä piti yrittäjyyttä hyvänä uravaihtoehtona.

Sen sijaan vain 37 prosenttia suomalaisesta aikuisväestöstä uskoo, että heillä on taitoja yrityksen perustamiseen ja johtamiseen. Miehet kokevat valmiudet keskimäärin naisia paremmiksi. Muihin EU-maihin verrattuna Suomi sijoittuu erittäin huonosti.

Myös epäonnistuminen pelottaa, tosin vähemmän kuin muissa EU-maissa: 40 prosenttia suomalaisista mainitsee sen yrittäjäksi ryhtymisen esteenä, kun EU-maissa vastaava luku on 46 prosenttia. Varsinaisissa yrittäjyysaikaissa Suomi kuitenkin jää hieman jälkeen EU-maiden keskiarvosta: työikäisestä aikuisväestöstä 11 prosenttia aikoo perustaa yrityksen tulevan kolmen vuoden aikana, EU-maissa yrityksen aikoo perustaa 13 prosenttia työikäisestä väestöstä. Yrittäjyystoimintaa on aloittamassa alle 7 prosenttia suomalaisesta aikuisväestöstä, mikä on selvästi vähemmän kuin muissa EU-maissa. Suomalaisen aikuisväestön yrittäjyysaktiivisuus onkin melko vaatimatonta myönteisistä asenteista ja aikomuksista huolimatta.

3 Yrittäjyyden uudet suunnat – selvitys hallituksen toimenpiteistä yrittäjyyden vahvistamiseksi, Valtioneuvoston kanslia, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 75/2017

4 Global Entrepreneurship Monitor (GEM)-raportti tarkastelee erityisesti politiikkavaikutusten merkitystä yrittäjyyden kehitykseen. <http://gemconsortium.org>

Suomalaisten nuorten yrittäjyysinto on sen sijaan kasvanut nopeasti 2000-luvulla. Työelämän murros näkyy nuorten asenteessa: monella toimialalla on enemmän kysyntää yrittäjille kuin palkkatyötä tekeville. Myös teknologian kehitys on helpottanut yrittäjäksi ryhtymistä.

## Kehityssuuntia

Yritysten toimintaympäristön muutos on nopeutunut ja tullut myös vaikeammin ennakoitavaksi. Yrittäjyyttä, yrityksiä ja niiden kautta koko taloutta muovaavia ns. megatrendejä ovat digitalisaatio, automaatio, globalisaatio ja kaupungistuminen. Ne vaikuttavat yritysten liiketoimintamalleihin, kilpailutilanteeseen sekä työn ja tuotannon organisointiin. Samalla ne lisäävät osaamisvaatimuksia kaiken kokoisissa yrityksissä, jotta niiden toiminta uudistuisi ja tuottavuus nousisi. Laajasti määritelty tuottavuus on koko talouden aineellisen elintason perusta.

Yrityksiltä vaaditaan siten kykyä reagoida toimintaympäristön muutoksiin ja myös ennakoida niitä. Yrittäjyysstrategia pyrkii siksi uudistamaan yritysten toimintaympäristöä niin, että sopeutuminen uusiin olosuhteisiin ja erityisesti niiden hyödyntäminen yrityksille helpottuisi. Tästä syystä strategian monet ehdotukset painottuvat rakenteellisiin kysymyksiin, joilla tavoitellaan sekä yritystoiminnan ja työn määrällistä lisäämistä että ennen kaikkea tuottavuutta nostavaa yritystoiminnan laatua.

Talous on osaamisintensiiivisessä kehitysvaiheessa, jolloin kasvu perustuu ennen kaikkea kykyyn innovoida uutta asiakasarvoa tuottaen. Laatu, brändäys ja liiketoimintaosaaminen ovat kasvun lähteitä. Suomeen kaivataan lisää erilaisia ja uudentyyppisiä yrityksiä, mutta ennen kaikkea kasvuyrittäjyyttä.

Startupien kehitys näyttää myönteiseltä. Suomi ja erityisesti Helsinki on alkanut kiinnostaa kansainvälisesti. Yrittäjyys on lisännyt suosiota yhtenä uravaihtoehtona. Pääomasijoitukset alkaviin yrityksiin ovat kasvaneet ja Suomi on Euroopan pääomasijoitustilastojen kärkimaa: viiden edellisen vuoden keskiarvojen perusteella suomalaiset startupit ja aikaisen vaiheen kasvuyritykset ovat keränneet bruttokansantuotteeseen suhteutettuna eniten pääomasijoituksia. Myös muita rahoitusvaihtoehtoja, esim. joukkorahoitusta ja enkelisijoituksia, on enemmän saatavilla. Suomeen on syntynyt paljon uusia yrityskiihdyttämöitä ja startupeille on tukea rahoituksesta erilaisiin ohjelmiin.

Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen (Etlä) tutkimuksen mukaan Suomeen perustetaan vuosittain noin sata lupaavaa, potentiaalisesti skaalautuvaa startup-yritystä. Määrä vastaa noin kahta prosenttia kaikista vuosittain aloittavista nuorista yrityksistä, joilla on perusedellytykset kasvulle<sup>5</sup>. Kasvavat ja skaalautuvat startup-yritykset – sekä -yrittäjät – ovat keskeisiä koko kansantalouden kasvulle, mutta usein vasta vuosien viiveellä.

Maaseutualueilla yritysten lukumäärä on pysynyt pidemmän aikaa saman tasoisena. Maatilojen vähenemisen myötä yrittäjäkotitalouksien määrä on vähentynyt, mutta samaan aikaan muun yritystoiminnan määrä on kasvanut.

Yrittäjyyspaketin vaikuttavuutta tarkastelleessa tutkimuksessa tunnistettiin kolme merkittävää yritystoimintaan ja yrittäjyyden luonteeseen vaikuttavaa tulevaisuuden kehityssuuntaa: digitaalinen alusta- ja jakamistalous, itsensä työllistämisen ja ns. kevytyrittäjyyden yleistyminen sekä kansainvälisen liikkuvuuden ja maahanmuuton lisääntyminen.

## 2.2 Yrittäjyyden ja työn muutoksesta

Työelämän muutoksia voidaan kuvata monella tapaa. Tässä kuvauksessa lähtökohdiana on sijoittaa yrittäjyys työelämän muutoksen kontekstiin. Toisena peruslogiikkana on kuvata muutosta ensiksi teknologioiden ennakoitujen työllisyysvaikutusten, toiseksi työsuhteissa ja ansainnassa tapahtuvien muutosten, kolmanneksi työn organisoitumisen ja jakamisen sekä neljänneksi työtä tekevän näkökulmasta.

### **Ammattien tehtäväkuvista katoaa osia**

Muuttuvat teknologiat, globalisaatio sekä taloudelliset, kulttuuriset, poliittiset, demografiset ja sosiaaliset muutosvoimat vaikuttavat tällä hetkellä voimakkaasti työelämään. Muutoksen ennakoitun mittaluokan vuoksi puhutaan jopa työelä-

---

5 Paavo Hurri, Annu Kotiranta, Mika Maliranta, Satu Nurmi, Mika Pajarinen, Petri Rouvinen, Samuli Saadeja, Startupit kansantaloudessa, ETLA, 2018

män rakenteellisesta murroskohdasta, joka edellyttää monenlaisia järjestelmätason muutoksia niin instituutioihin kuin sääntelyynkin.

Työelämän murros on Suomessa koettu siinä määrin tärkeäksi, että se on nostettu hallituksen tulevaisuusselonteon teemaksi<sup>6</sup>. Selonteon taustaselvityksessä todetaan kirjallisuuskatsauksen perusteella muutoksessa olevan työn sisällön, organisatioiden ja työn käytäntöjen, osaamisen, toimeentulon ja sosiaaliturvan sekä kansantalouden ja yhteiskuntasuhteiden. Tämän mittakaavan muutos läpäisee laajasti yhteiskuntaa. Työelämän arkisissa käytännöissä murros näkyy samaisen koosteen mukaan esimerkiksi pirstoutuneina työurina, hajaantuneina työnteon paikkoina, useina samanaikaisina toimeentulon lähteinä sekä monenlaisten katkosten lisääntymisenä<sup>7</sup>.

Vaikka muutoksella on monenlaisia ajureita, ennakointitutkimukseen pohjaavaa yhteiskunnallista keskustelua käydään tällä hetkellä erityisesti teknologioiden, kuten digitalisaation, robotisaation ja tekoälyn mahdollisista vaikutuksista työhön. Keskustelu on jaettavissa kahteen päälinjaan. Ensinnäkin pohditaan kehittyvien teknologioiden työllisyysvaikutuksia: Syntykö katoavien töiden tai tehtävien tilalle riittävästi uusia vai kasvaako työtä ja sitä kautta toimeentuloa vailla olevien määrä? Mitkä ammatit ovat pahiten uhattuina ja millaisia uusia tehtäviä kenties kehkeytyy<sup>8</sup>?

Toisaalta keskustellaan työelämän laadullisista muutoksista. Tällöin arvioidaan, millaisia muutoksia tapahtuu tehtävien sisällä ja työn teon tavoissa, kuten työsuhdemalleissa, työnteon ajoissa, paikoissa ja organisoitumisessa, ja olisiko työtä ja työelämää koskeva käsitteistö pohdittava kokonaan uudelleen<sup>9</sup>. Keskustelun päälinjoil-

6 Kaisa Oksanen, Valtioneuvoston tulevaisuusselonteon 1. osa Jaettu ymmärrys työn murroksesta, Valtioneuvoston kanslia, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja, 2017

7 Mikko Dufva, Minna Halonen, Mika Kari, Tapio Koivisto, Raija Koivisto ja Jouko Myllyoja, Kohti jaettua ymmärrystä työn tulevaisuudesta, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 33/2017

8 mm. Carl Benedick Frey & Michael A. Osborne, *The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerisation*, 2013. McKinsey Global Institute, *Technology, jobs, and the future of work*, Executive Briefing, May 2017. Mika Pajarinen & Petri Rouvinen, *Ammatit digitalisaation pyörteissä*, Etlä, 2014. Linturi, Risto & Kuusi, Osmo, *Suomen sata uutta mahdollisuutta 2018–2037: yhteiskunnan toimintamallit uudistava radikaali teknologia*. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 1/2018

9 Anu Järvensivu, *Tapaus työelämä ja voiko sitä muuttaa?*, Tampere University Press, 2010. Lynda Gratton, *The Shift: The Future of Work is Already Here*, 2011. Dufva ym. 2017; Oksanen 2017; Juha Antila ym, *Tekoäly tulee – muuttuuko duunarin työ?* 2018

la on toki myös leikkauspisteensä, sillä työllisyysvaikutukset kytkeytyvät työn teon tapojen ja ansaintamallien muutoksiin.

Vilkas keskustelu teknologioiden työllisyysvaikutuksista alkoi Freyn ja Osbornen vuonna 2013 julkaisemasta artikkelista. Artikkelissa esitettiin, että USA:n ammateista jopa 47 prosenttia automatisoidaan 70 prosentin todennäköisyydellä 20 vuoden kuluessa<sup>10</sup>. Vastaava analyysi Suomen osalta osoitti automaation uhan kohdistuvan kolmannekseen työllisyydestä<sup>11</sup>. Tutkimus aiheutti ymmärrettävää huolta työn ja toimeentulon riittävydestä lähitulevaisuudessa.

Ammattien tasolla tehtyä tarkastelua kritisoitiin kuitenkin pian, sillä ammatit koostuvat monenlaisista tehtävistä, joiden automatisoinnin todennäköisyys vaihtelee huomattavasti. OECD:n kansainvälinen aikuiskoulutustutkimusaineisto (PIAAC) mahdollistaa analyysin kohdistamisen tehtäviin. Tehtävätason tarkastelun jälkeen voitiinkin todeta, että edellä mainitut ennakoinnit ovat todennäköisesti yliarvioinneet automaation vaikutukset. Johtopäätöksenä päädyttiin esittämään, että ammateista vain noin 9 % olisi automatisoitavissa. Lisäksi maiden väliset erot osoittautuivat merkittäviksi, esimerkiksi Suomessa automatisoitavissa olevia ammatteja arvioitiin olevan vain alle 7 prosenttia<sup>12</sup>.

Myös isot kansainväliset liikkeenjohdon konsulttiyritykset ovat osallistuneet keskusteluun teknologian työllisyysvaikutuksista. McKinseyn raportissa analyysitasona ovat toiminnot ja niiden suorittamiseen tarvittavat kyvykkyudet. Raportin mukaan noin puolet toiminnoista olisi nykyteknologialla mahdollista automatisoida, mutta kokonaisista ammateista vain noin 5 prosenttia olisi täysin automatisoitavissa. Kuitenkin jopa 60 prosenttia ammateista sisältää huomattavan määrän automatisoitavissa olevia toimintoja<sup>13</sup>.

Voidaan havaita, että tehtyjen tutkimusten ennusteet vaihtelevat suuresti. Niissä on myös päädytty käyttämään erilaisia tarkastelutasoja ja käsitteistöjä sekä ana-

---

10 Frey & Osborne 2013

11 Pajarinen & Rouvinen 2014

12 Melanie Arntzi, Terry Gregory & Ulrich Zierahni, The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries, A Comparative Analysis, Social, Employment and Migration Working Papers No. 189, 2016

13 McKinsey 2017

lysoimaan erilaisia aikavälejä. Kokonaiskuvaa katoavista töistä onkin vaikea hahmottaa. Johtopäätöksenä voidaan kuitenkin todeta, että työllisyysvaikutuksia tulee olemaan, mutta automatisointi ei todennäköisesti hävitä kokonaan moniakaan ammatteja. Sen sijaan se korvaa useissa tehtävissä ihmistyötä<sup>14</sup>. Näin ollen monien ammattien edustajien tarve saattaa vähentyä ja lisäksi syntyy tilanteita, joissa työntekijöiden tehtäväkuvat jäävät vajaiksi. Toisaalta myös uusia tehtäviä ja ammatteja syntyy teknologian vaikutuksesta<sup>15</sup>. On kuitenkin epävarmaa, että uutta työtä syntyisi nykyisten organisaatioiden sisään ja vielä sillä tavalla, että vajajisiin tehtäväkuviin jääneet voisivat luontevasti ja ilman merkittäviä panostuksia uudelleen koulutukseen ottaa niitä tehtäväkuvansa osaksi.

### Tulot kootaan palkkatyön ja yrittäjyyden kombinaatioista

Edellä kuvatut muutokset saattavatkin tulevaisuudessa aiheuttaa työttömyyden sijasta tai sen ohella alityöllisyystilanteita, joissa entistä useammalle on tarjolla työtä aiemman kokopäiväisen palkkatyön sijasta joko osa-aikaisesti palkkatyössä tai ostopalveluna esimerkiksi oman yrityksen kautta. Tämän suuntaisia muutuskulkuja on jo näkyvillä, sillä sekä alityöllisten että sivutyötä päätyönsä rinnalla tekevien määrä on lisääntynyt<sup>16</sup>. Lisäksi pienyrittäjyys, sivutoimiyrittäjyys ja itsensätyöllistäminen ovat lähteneet kasvuun. Moni itsensätyöllistäjästä on aiemmin työskennellyt samalla alalla palkkatyössä<sup>17</sup>.

Itsensätyöllistäjyys on ilmiönä uusi ja sen määrittelemineen on vaikeaa eikä tilannetta ja tilastointia helpota se, että osa itsensätyöllistäjistä on samanaikaisesti palkkatyössä. Kun kuvaan lisätään vielä laskutuspalvelujen kautta toimivat ns. kevytyrittäjät, törmätään yhä useammin tilanteeseen, jossa ihminen itsekään ei osaa luokitella itseään tai määritellä toimiansa sivu- tai päätoimisuutta<sup>18</sup>.

14 Olli Koski, Tekoälyajan työ, Neljä näkökulmaa talouteen, työllisyyteen, osaamiseen ja etiikkaan, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 19/2018

15 Linturi & Kuusi 2018

16 Pertti Taskinen, Alityöllisten määrä on kasvanut viime vuosina, Tieto & Trendit, 2016. Pertti Taskinen, Sivutyöt ovat yleistyneet, Tieto & Trendit, 2017

17 Anna Pärnänen, Hanna Sutela, Itsensätyöllistäjät Suomessa 2013, Tilastokeskus, 2014.

Marika Koramo ym., Itsensätyöllistäminen ja jakamistalous työelämän murroksessa, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, 13/2017

18 Koramo ym. 2017

Vaikka itsensätyöllistäjiä ja yksinyrittäjiä löytyy kaikista sosio-ekonomisista ryhmistä, merkittävä osa itsensätyöllistäjistä on korkeasti koulutettuja<sup>19</sup>. Saman ryhmän töihin odotetaan nyt osaltaan kohdistuvan myös digitalisaation ja tekoälyn työllisyysvaikutusten, kun aiemmin teknologiat ovat vähentäneet lähinnä rutiiniluonteisia tai alemman keskiluokan töitä.

Voidaankin ajatella, että yksi digitalisaation, robotisaation ja tekoälyn työllisyysvaikutuksista saattaa olla monityösuhteisuuden<sup>20</sup>, yrittäjyyden, itsensätyöllistämisen ja uudenlaisten ansainnan kombinaatioiden lisääntyminen. Osa tulovirrasta tulee yhä useammalle tulevaisuudessa myös pääomatuloina erilaisten sijoittamisen muotojen yleistyessä ja tavanomaistuessa. Mitä taas tulee uusien töiden ja ammattien syntyn, nekin edellyttävät kekseliäisyyttä ja usein myös yrittäjyyttä. Ei lieneäkään väärin todeta työelämän murrosvaiheen nostavan yrittäjyyden erittäin merkittävään rooliin, mutta yrittäjyys ei enää ole aivan samanlaista kuin ennen.

Vaikka merkittävä osa itsensätyöllistäjistä on enemmän tai vähemmän vapaaehtoisesti ajautunut tähän työnteon muotoon, vain harva kokee tyytymättömyyttä<sup>21</sup>. Työnteon vapausasteet, oma määräysvalta ja työstä innostuminen houkuttelevat valitsemaan itsensätyöllistämisen<sup>22</sup>.

Tällä hetkellä kaksi kolmasosaa työllisistä työskentelee työsopimukseen perustuvassa vakituisessa kokoaikatyössä. Työelämän ennustettu murros ei vielä näy isoina muutoksia tilastoissa, lukuun ottamatta yksinyrittäjien määrän huomattavaa kasvua. Onkin ilmeistä, että myös jatkossa työsuhde tulee olemaan joko yksin tai yrittäjätöillä täydennettynä työn tekemisen perusmuoto, mutta todennäköisyys sille, että työsuhdestatus voi muuttua toiseksi tai että tulolähteitä on useampia, kasvaa kaiken aikaa.

---

19 Pärnänen & Sutela 2014; Koramo ym. 2017

20 Anu Järvensivu, Tarinoita suomalaisesta työelämästä, Työterveyslaitos, 2014

21 Pärnänen & Sutela, 2014

22 Pärnänen & Sutela 2014; Koramo ym. 2017



## Töitä jaetaan ja järjestellään digitaalisilla alustoilla

Teknologisen edistyksen on todettu kääntyvän arkielämäksi vasta täydentävien innovaatioiden seurauksena. Tuottavuuskasvu tapahtuu laajassa mitassa vasta, kun kehitetään ja otetaan käyttöön koko joukko teknologisia innovaatioita täydentäviä innovaatioita, kuten uusia työn organisointitapoja. Tämä taas edellyttää niin yhteiskunnan kuin yritystenkin tasolla investointeja aineettomaan pääomaan, esimerkiksi koulutukseen ja tutkimukseen. Vaikka tällä hetkellä esimerkiksi tekoälyteknologia mahdollistaisi monenlaista kannattavaa liiketoimintaa, visiot eivät toteudu, elleivät ihmiset keksi ja kehitä tarvittavia täydentäviä innovaatioita, joista osa on luonteeltaan teknologisia mutta huomattava osa sosiaalisia tai sosio-tekniisiä<sup>23</sup>.

Tällä hetkellä yksi keskustelluimmista työn ja toimeliaisuuden organisoitumisen uusista tavoista ovat digitaaliset alustat. Ilmiöstä puhutaan yleensä alustataloutena, mutta myös jakamistalouden ja joukkoistetun työn käsitteitä on käytetty ja ehdotettu sovellettavaksi ilmiön haltuunottoon<sup>24</sup>. Digitaalisten alustojen kautta järjestävä työ on osoittautunut hankalasti määriteltäväksi ja säädeltäväksi. Se liittyy itsensä työllistäjyyteen vahvistaen osaltaan trendiä, joka haastaa institutionalisoitua palkkatyön ja yrittäjyyden kahtiajakoa. Työelämän perusmäärittelyjä pakenevan luonteensa vuoksi alustatalous on myös herättänyt huolta palkansaajajärjestöissä. Niin ikään monet valtiot ovat jo joutuneet kohtaamaan alustatalouden valmistautumattomuina ja aivan erilaiseen työn todellisuuteen pohjaavaa sääntelyä soveltaen<sup>25</sup>.

Kun otetaan huomioon työllisyysennakoinnit, joiden mukaan teknologia korvaa laajasti ihmistyötä mutta vain osittaisesti ammattien ja tehtäväkokonaisuuksien sisältä, digitaalisilla alustoilla välittyvän työn voi olettaa lisääntyvän jatkossa. Alustat ovat yksi ratkaisu mahdollisesti syntyvässä olevaan alityöllisyyden tilanteeseen. Ne mahdollistavat työn ostamisen ja myymisen joustavasti muotoiltuina kokonaisuuksina ja nopeasti erilaisiin tarpeisiin reagoiden. Monet myös näkevät jo digitaaliset alustat käyttökelpoisina, sillä tuoreessa tutkimuksessa suomalaisten – erityisesti

23 Erik Brynjolfsson, Daniel Rock, Chad Syverson, Artificial Intelligence and the Modern Productivity Paradox: a Clash of Expectations and Statistics, NBER Working Paper No 24001, 2017

24 Tuomo Alasoini, 10 tietä hyvään alustatalouden työhön, Talous ja yhteiskunta, 3/2017

25 Karolien Lenaerts, Miroslav Beblavý & Zachary Kilhoffer, Government Responses to the Platform Economy: Where do we stand?, CEPS Policy Insights, No 2017-30/July 2017

nuorten – on todettu suhtautuvan alustatalouteen myönteisesti<sup>26</sup>. Digitaalisille alustoille järjestävä työ ja toimeliaisuus on ajateltavissa yhdeksi niistä komplementaarista sosio-teknisistä innovaatioista, joita uusien teknologioiden täysimittainen hyödyntäminen edellyttää. Alustatalous perustuu huomattavalta osin ajatukseen itsensätyöllistämisestä, yrittäjyydestä ja monista ansainnan lähteistä.

## Työelämän muutoksessa syntyy uudenlaisia yrittäjyyksiä

Ihmisen näkökulmasta työelämän muutokset aiheuttavat epävarmuuden kokemuksia, jotka Työolobarometrinkin (2017) perusteella ovat lisääntyneet. Tämä johtuu osaltaan siitä, että varmuuden ja ennakoitavuuden tunnetta tuonut lineaarinen uranäkymä on korvautunut kompleksisilla vaikeasti hahmotuvilla näkymillä ja tarpeella reagoida nopeasti muuttuviin tilanteisiin. Työuran sijasta onkin osuvampaa puhua esimerkiksi ”työelämäntarinasta”, jonka juonen koossa pitäminen vaatii nykyihmiseltä jatkuvaa työtä<sup>27</sup>. Käsitevalinnoilla voidaan tuoda esiin sitä, että lineaarisen koulutuksesta ammattiin ja siitä eläkkeelle johtavan polun tilalle on tulossa yhä monimutkaisempia urasykeröitä, joita on myös jäsennettävä totutusta poikkeavin tavoin käyttämällä esimerkiksi kompleksisuusteorioita lineaaristen mallinnusten sijasta<sup>28</sup>. Tämä edellyttää ihmisiltä kykyä ajatella ja toimia totutusta poikkeavin tavoin, mutta myös merkittäviä muutoksia instituutioihin.

Vaikka pitkiä tilastollisia aikasarjoja taaksepäin tarkastellen kokoaikaiseen toistaiseksi voimassa olevaan palkkatyösuhteeseen pohjaava työnteon malli on osoittanut huomattavaa pysyvyyttä<sup>29</sup>, sen varjossa monityösuhteisuus ja sivutoimiyrittäjyys lisääntyvät, mikä tarkoittaa erilaisten työsuhteiden ja ansainnan muotojen entistä laajempaa limittymistä. Ihmisen on muuttuvassa työelämässä pärjätäkseen varauduttava rakentamaan useammanlaisista ansainnan tavoista toimivia ja varasuunnitelmia sisältäviä kokonaisuuksia. Tämä tarkoittaa myös kykyä koostaa useista osaamisalueista harvinaisia tai muuten arvokkaita yhdistelmiä ja varautua muutokseen uusia osaamisalueita jatkuvasti kehittämällä. Tästä taas seuraa opiskelun entistä

26 Antila ym. 2018

27 Järvensivu 2014

28 Järvensivu, Anu & Pulkki, Jutta, Työura: yksilön valintoja vai monimutkaista kehkeytymistä? Sosiaalipoliitiikan aikakauskirja Janus, 2019, hyväksytty julkaistavaksi

29 Pasi Pyöriä (toim.), Työelämän myytit ja todellisuus, Gaudeamus, 2017

suurempi limittyminen työnteon lomaan ja opiskelijastatuksen hankalampi erottaminen muista statuksista<sup>30</sup>. Edes eläkkeelle siirtyminen ei jää muutoksesta syrjään, sillä yhä useampi liudentaa jo eläköitymistään silloittavalla itsensätyöllistämisellä, sivutoimiyrittäjyydellä tai osa-aikaisilla palkkatöillä<sup>31</sup>.

Työelämän muutoskulkujen valossa kuva tulevaisuuden yrittäjyydestä näyttää uudenlaiselta. Perinteisen, toisinaan elämäntavaksikin ajatellun, kokonaisvaltaisen ”yrittäjäuran” oheen on nousemassa uudenlaista, monia aineksia kombinoivaa yrittäjyyttä. Uudenlainen yrittäjyys ei välttämättä ole elämänmittainen valinta, vaan ihminen voi toimia vuoroin yrittäjänä ja vuoroin palkansaajana. Se ei myöskään ole joko-tai –tyyppinen ratkaisu, vaan yhä useammin ihminen on yhtäaikaan sekä yrittäjä että palkansaaja, eläkeläinen, apurahan saaja tai opiskelija. Keskustelua käydään parhaillaan siitä, miten paljon yrittäjyyttä työttömän työnhakijan statukseen voi kuulua.

Näiden muutosten myötä yrittäjyyden rajat suhteessa muihin statuksiin hämärtyvät. Konkreettisesti tämä näkyy siinä, että itsensätyöllistäjät ja alustatyötä tekevät hakevat paikkaansa yhteiskunnallisissa luokituksissa eivätkä itsekään tiedä, minne kuuluisivat. Tulevaisuuden yrittäjyyttä voisikin luonnehtia yhdeksi juoneksi tai episodiksi ihmisen työelämäntarinassa.

Tätä taustaa vasten olisi yrittäjyyden sijasta mieluummin puhuttava monikossa yrittäjyyksistä ja tunnistettava työelämässä esiintyviä erilaisia yrittäjyyksiä, joiden määrittelyyn, mahdollistamiseen ja edistämiseen yhteiskunnan instituutioineen ja kulttuurisine piirteineen tulisi soveltua. Unohtaa ei sovi myöskään toisinaan epävarmuuden tunteitakin murroksen keskellä kokevaa ihmistä, jonka itseluottamuksen ja uteliaisuuden varassa yrittäjyys ja tulevaisuuden työelämä viime kädessä rakentuvat.

---

30 Esim. Gratton 2011; Järvensivu 2014; Dufva ym. 2017.

31 esim. von Bonsdorff, M. E., Zhan, Y., Song, Y., & Wang, M., Examining Bridge Employment from a Self-employment Perspective – Evidence from the Health and Retirement Study. Work, Aging and Retirement, 2017

## Uudenlaisten yrittäjyyksien tutkimuksen tilanne

Työelämän muutoksissa syntyneistä ja syntyvistä yrittäjyyksistä ja niiden merkityksestä kansantaloudelle, työllisyydelle ja tekijöidensä hyvinvoinnille tiedetään toistaiseksi hyvin vähän, sillä aihepiirin tutkimus on sirpaleista ja niukkaa. Kokonaiskuva ilmiöstä muutoksineen ja merkityksineen ei hahmotu vanhoihin jakolinjoihin, luokituksiin ja tutkimuksellisiin lähestymistapoihin nojaavin tutkimuksin. Perinteinen yrittäjyystutkimus ei ylety monista lähteistä ansaintaansa koostaviin. Vastaavasti työelämäntutkimuksen valtavirta keskittyy palkkatyöntekijöihin. Monista lähteistä ansaintansa koostavat, itsensä työllistäjät tai monityösuhteiset putoavat siis tutkimuksissa vakiintuneiden rajojen ja luokitusten väliin vastaavalla tavalla kuin institutionaalisissa järjestelmissäkin. Erilaisia ansainnan lähteitä toimeentulossaan yhdistelevät yritteliäät ihmiset eivät ole suoraan kenenkään intressissä, mutta samalla tällä ryhmällä on liittymäpintoja moniin suuntiin.

Harvalukuisissa uudenlaisia yrittäjyyksiä ja työsuhdemuotoja käsittelevissä tutkimuksissa ilmiötä lähestytään monia erilaisia käsitteitä ja lähestymistapoja käyttäen. Yksilön statuksesta lähtevällä itsensä työllistäjä-käsitteellä operoivissa tutkimuksissa kohde rajataan tyypillisesti esimerkiksi yksinyrittäjiin (maatalousyrittäjät pois lukien), ammatinharjoittajiin, freelancereihin ja apurahansaajiin keskittyen tämän ryhmän piirteisiin<sup>32</sup>. Uudenlaista taloutta ja työmarkkinoiden järjestymistä käsittelevä alustatalouden ja siinä työtä tekevien tutkimus käsitelmäjäritellyineen puolestaan on aivan lapsenkengissä ja koko toiminta ja sen mittaluokan selvittäminen uhkaavat karata tutkijoiden käsistä<sup>33</sup>. Pidemmät juuret omaava prekarisaatiokeskustelu taas keskittyy palkkatyön haurastumisen ja turvaverkkojen ulkopuolelle putoamisen näkökulmiin<sup>34</sup>. Kuvaavaa suomalaisen tutkimuksen tilanteelle onkin, että ilmiötason käsite *multiple job holding*<sup>35</sup> ei edes ole saanut vakiintunutta suomenkielistä

32 Pärnänen & Sutela 2014

33 Alasoini 2017

34 esim. Marjo Ylhäinen, Säilyykö kollektiivinen neuvotteluoikeus jälkiteollisessa yhteiskunnassa? Teoksessa: Leinikki, Sikke: & Suoranta, Anu (toim.) Rapautuvan palkkatyön yhteiskunta. Mikä on työn ja toimeentulon tulevaisuus? Vastapaino, 74-90, 2018

35 Larissa Bamberry & Iain Campbell, Multiple Job Holders in Australia: Motives and Personal Impact, Australian bulletin of labour 38, 2012

vastinetta, joskin ilmiötä on sivumennen lähestytty käsitteellä monityösuhteisuus<sup>36</sup>. Lievää lohtua tuo se, ettei ilmiötä kansainvälisestikään ole tutkittu kovin paljoa<sup>37</sup>.

Uuden työn ja yrittäjyyden ilmiöstä, tällaista työtä tekevästä, heidän kokemuksistaan ja ilmiön kokonaismerkityksestä ei Suomessa ole kuvaa eivätkä erilaisista näkökulmista ilmiötä lähestyvät vähäiset tutkimukset päädy keskinäiseen keskusteluun. Mistä moninaisia ansainnantapoja yhdistelevät tulevat ja minne päätyvät? Mitkä motiivit johtavat erilaisten ansainnan tapojen yhdistämiseen tai tällaisesta työn teon tavasta luopumiseen? Onko kyse ajautumisesta, pakosta vai intentionaalisesta pyrkimyksestä ansainnan yhdistelmiin tai limittämiseen? Millä toimialoilla tai missä ammattiryhmissä uudenlaiset yrittäjyydet ja erilaiset yhdistelmät ovat tavanomaisia? Mikä on ilmiön mittaluokka ja mitkä ovat sen variaatiot? Mikä on ilmiön yhteiskunnallinen ja kansantaloudellinen merkitys? Kytkeytykö monityösuhteisuus tiettyihin ikävaiheisiin, uravaiheisiin tai elämäntilanteisiin? Onko sukupuolenmukaisia eroja? Entä ilmiö suhteessa maahanmuuttoon? Mitkä ovat uusien yrittäjyyksien hyvät puolet – entä haasteet ja ongelmat? Onko havaittavissa yhteyksiä työhyvinvointiin tai terveyteen? Onko erilaisten ansainnan muotojen yhdistäminen luonteeltaan pitkäaikaista vai lyhytkestoista? Miltä näyttää suomalainen monityösuhteisuus kansainvälisissä vertailuissa? Kysymyslistaa voisi jatkaa pitkään.

Jotta muutoksessa olevaa uutta työtä ja yrittäjyyttä olisi mahdollista tukea sen tekijöiden toimintaedellytyksiä vahvistamalla, tarvittaisiin monitieteisiä ja monimenetelmäisiä tutkimuksia. Näillä selvitettäisiin uusien yrittäjyyksien kehkeytymistä, kuten virtauksia yrittäjyyteen tai monityösuhteisuuteen ja siitä pois, erilaisten ansainnan muotojen yhdistelmien, limittymisten ja liikkeen esiintymistä niin yksilöiden elämänvarrella kuin yhteiskunnan tasollakin taustatekijöineen, seurauksineen ja erilaisine merkityksineen. Vastaavalla tavalla kuin yrittäjyyspolitiikkaan liittyy koordinointitarpeita, työelämän muutoskulut synnyttävät tarvetta uuteen työhön ja yrittäjyyteen kohdistuvan tutkimuksen koordinoinnille ja käsitteellisen viitekehysten muodostamiselle. Ellei ilmiötä eri variaatioineen ja merkityksineen tunneta, sen potentiaalien hyödyntäminen on hankalaa.

36 Anu Järvensivu, Risto Nikkanen & Sannu Syrjä, Työelämän sukupolvet ja muutoksissa pärjäämisen strategiat, Tampere University Press, 2014

37 Bamberry & Campbell 2012

### **Ehdotus 1: Uuden työn ja yrittäjyyden tutkimusohjelma**

Käynnistetään uuden työn ja yrittäjyyden tutkimusohjelma, jossa selvitetään systemaattisesti ja laaja-alaisesti uudenlaisten yrittäjyyksien sekä palkkatyön ja yrittäjyyden yhdistämisen merkitystä työelämän muutoksessa.

### 3 Yrittäjyyspolitiikan kokonaisuus ja eri hallinnonalojen rooli

Yrittäjyyspolitiikan keskeisimmäksi tavoitteeksi voi kiteyttää toimintaympäristön, jossa kansalaisten osaaminen, aloitteellisuus ja taloudellinen aktiivisuus voi luontevasti kanavoitua yritystoiminnaksi. Tällaisessa toimintaympäristössä yritystoiminta voi laajentua, kehittyä ja monipuolistua ilman epätarkoituksenmukaisia hallinnollisia, säädöksellisiä tai yrittäjyden infrastruktuuriin liittyviä rajoitteita ja esteitä.

Yrittäjyyspolitiikka ei ole eikä sen tule olla oma saarekkeensa yhteiskunnan kehittämisessä. Yrittäjyden edistämisen tulee luontevasti kytkeytyä muihin politiikkalohkoihin ja kehitystavoitteisiin. Poliitikkojen ja toimenpiteiden toteutuksessa ja suunnittelussa tulee pyrkiä etsimään yhteisiä tavoitteita, synergioita ja toimenpiteiden uudenlaisia kytkentöjä.

Suomessa yrittäjyden ja yritystoiminnan edistäminen, kehittäminen ja sääntely kuuluvat monen eri ministeriön toimialaan, eikä yrittäjyden kokonaisvaltaista edistämistä ole vastuutettu millekään hallinnonalalle. Työ- ja elinkeinoministeriön rooli on keskeinen, mutta myös muilla ministeriöillä on yrittäjyyteen liittyviä tärkeitä tehtäviä vastuualueellaan. Yrittäjyden edistäminen koskee näin ollen koko valtioneuvostoa. Yrittäjyyttä on useimmiten lähestytty hallinnonalakohtaisesti ja kohdistettu toimenpiteitä johonkin yrittäjyden osa-alueeseen tai kohderyhmään. Eri hallitukset ovat suunnanneet toimenpiteitä mm. yritysrahoitukseen, yrittäjyyskasvatukseen, kasvuyrittäjyyteen, yritysten kansainvälistymiseen, naisyrittäjyyteen, sosiaaliin yrittäjyyteen, maaseutuyrittäjyyteen ja itsensä työllistämiseen työllistymisen mahdollisuutena. Viime aikoina alusta- ja jakamistalous yrittäjyden mahdollistajina ovat nousseet vahvasti esiin.

Yrittäjyyttä on ryhdytty tarkastelemaan kokonaisvaltaisesti ja poikkihallinnollisesti laajemmin vasta 2000-luvulla. Paavo Lipposen II hallitus (1999-2003) toteutti ensimmäisenä poikkihallinnollisen, KTM:n vetämän yrittäjyys Hankkeen. Hanke sisälsi yhteensä 130 eri hallinnonaloja koskevaa toimenpidettä.

Matti Vanhasen I hallitus (2003-2007) käynnisti yrittäjyyden politiikkaohjelman yhtenä neljästä poikkihallinnollisesta politiikkaohjelmastaan. Kuten edellisen hallituksen hanketta, yrittäjyyden politiikkaohjelmaa oli toteuttamassa useita eri hallinnonaloja ja eri toimijoita. Vanhasen II hallitus (2007-2011) jatkoi poikkihallinnollista otetta käynnistämällä työn, yrittämisen ja työelämän politiikkaohjelman. Nimensä mukaisesti ohjelma laajeni sisällöllisesti edellisten hallitusten yrittäjyysohjelmiin verrattuna ja pyrki yhdistämään yrittäjyyspolitiikkaa työpolitiikkaan ja työelämän kehittämiseen.

Jälkikäteen on arvioitavissa, että eri hallitusten toteuttamien poikkihallinnollisten yrittäjyys Hankkeiden ja -ohjelmien merkittävin hyöty on ollut eri hallinnonalojen yhteistyön vahvistumisessa ja uusien toimintatapojen harjoittelussa. Sen sijaan on vaikea arvioida, mikä näiden ohjelmien konkreettinen merkitys kokonaisuutena on ollut yrittäjyyden toimintaympäristön kehittämisessä. Joissakin yksittäisissä asioissa ohjelmilla voi kuitenkin sanoa olleen myönteinen vaikutus muutokseen.

Pääministeri Juha Sipilän hallitus on ottanut aktiivisen osan yrittäjyyden edistämiseen mm. kokoamalla toimenpiteitä ja avauksia yrittäjyyspaketti, jota on vahvistettu ja päivitetty hallitusohjelman toteutuksen myötä. Yrittäjyyspaketin vahvistamistoimenpiteitä ja yrittäjyyden kehittämistä arvioitiin myös valtioneuvoston vuoden 2017 selvitys- ja tutkimussuunnitelmaan (VN TEAS) kuuluvassa tutkimuksessa, jossa selvitettiin yrittäjyyspaketin vaikuttavuutta. Tutkimuksessa todetaan, että yrittäjyyspaketin toimenpiteet ovat perusteltuja, mutta samalla yksittäisiä, toisistaan erillisiä sekä kattavuudeltaan ja kohdentuvuudeltaan rajallisia. Yrittäjyyspolitiikalta kaivataan tutkimuksen mukaan nykyistä selkeämpää tavoitteellisuutta, poikkihallinnollisuutta sekä yksittäisten toimenpiteiden kytkentää laajempaan yrittäjyyspolitiikan strategiaan, visioon ja tavoitteisiin. Käsillä oleva yrittäjyysstrategia pyrkii vastaamaan tähän haasteeseen.

Valtakunnallisen yrittäjyyspolitiikan, sitä toteuttavien eri hallinnonalojen ja toimijoiden (mm. ELYt, TE-palvelut, Business Finland, Finnvera, Tesi) lisäksi Suomessa



on laaja julkisten yrityspalvelujen alueellinen palveluverkosto, jolla on keskeinen rooli yrittäjyyden edistämässä omilla alueillaan. Tällaisia organisaatioita ovat mm. kunnalliset elinkeinotoimet, elinkeinujen kehittämissyhtiöt, teknologiakeskukset ja tiedepuistot, uusyrittäjäkeskukset, Leader-toimintaryhmät sekä oppilaitosten yrityspalvelut. Tämän strategian painopisteenä on kuitenkin valtakunnallinen yrittäjyyspolitiikka.

### **Yrittäjyyspolitiikka ja EU**

Yrittäjyys- ja yrityspolitiikan kokonaisuutta voi hahmottaa myös EU:n komission antamien pk-yritys- ja yrittäjyyspolitiikkaa koskevien tiedonantojen kautta. Vuonna 2008 annettu pk-yrityspolitiikkaa koskeva aloite Small Business Act SBA hahmotteli pk-yrityspolitiikan kymmenen periaatetta. Vuonna 2013 komissio antoi yrittäjyyden toimintasuunnitelma -nimisen tiedonannon, jossa annettiin suosituksia yrittäjyyden edistämiseksi. Nämä, ja lisäksi vuonna 2011 annettu tiedonanto SBA:n uudelleentarkastelusta muodostavat edelleen EU:n pk-yritys- ja yrittäjyyspolitiikan keskeisen sisällön, ml. SBA:n periaatteet yrittäjyyden edistämiseksi.

EU:n yrittäjyyspolitiikka ei lähtökohtaisesti ole jäsenvaltioita velvoittavaa, vaan se on suositusluonteista hyvien käytäntöjen politiikkaa. Suomen osalta voi arvioida, että politiikka on tukenut kansallisia pyrkimyksiä yrittäjyysympäristön parantamisessa, vaikka konkreettisia hyötyjä onkin vaikea mitata. Toisaalta EU:sta on tullut myös haitalliseksi katsottavia kehityskulkuja, kuten painetta säädöstaakan kasvuun – ristiriitaista kylläkin, samalla, kun Euroopan unioni tarjoaa työkaluja säädöstaakan hallintaan.

## 4 Tavoitteet ja mittarit

Yrittäjyysstrategialle voi perustellusti asettaa monenlaisia tavoitteita: yleisiä hyvinvointiin liittyviä tavoitteita, kuten työllisyyden ja tuottavuuden kehitys, tai yrittäjyyden itsensä kehitykseen liittyviä tavoitteita, kuten yritysten lukumäärä, aloittavien yritysten eloonjäämisen aste, kasvuyritysten määrä ja kansainvälistyneiden yritysten määrä. Koska yrittäjyyden kehityksellä on myönteinen yhteys väestön taloudelliseen ja henkiseen hyvinvointiin, pidämme tarkoituksenmukaisena ehdottaa strategian ydintavoitteeksi hyvinvointimme turvaamisen keskeistä tavoitetta, työn määrää, jota useimmiten kuvataan työllisyysasteella. Julkisen talouden kestävyyskannalta riittävä työllisyysaste on saavutettavissa vain yksityisen sektorin tarjoamien työpaikkojen ja niihin kohdistuvan työn tarjonnan avulla. Strategia ja sen toteutus ovat onnistuneet, jos niillä on tuntuva vaikutus työllisyystavoitteen saavuttamiseen.

Työn tuottavuuden parantuminen ylläpitää ja parantaa kilpailukykyä ja luo siten mahdollisuuksia myös työn määrän suotuisalle kehitykselle. Monet ehdotuksitamme tukevat tuottavuuden kasvua. Voitaisiin ajatella, että yhteiskunnalliseksi tavoitteeksi asetettaisiin niin voimakas työn tuottavuuden kehitys, että työn määrää voitaisiin oleellisesti vähentää jopa siten, että osa väestöstä voisi olla ansiotyön ulkopuolella, koska tuottavuuden kasvu antaisi siihen tulonsiirtojen kautta mahdollisuuden. Painotamme kuitenkin työllisyysastetta kansallisena ydintavoitteena. Työ antaa ihmisille merkityksellisyyden tunnetta, mikä on oleellista henkilökohtaisen elämänhallinnan ja elämän mielekkyyden kannalta.

Työllisyysastetta koskevan ydintavoitteen saavuttamiseksi asetamme kolme yrittäjyyteen liittyvää tavoitteiden kokonaisuutta. Tavoitteet koskevat yritysten kannattavuutta, työllistävien yritysten määrää sekä asenteita ja osaamista. Näiden saavuttamiseksi ehdotamme saamamme toimeksiannon mukaisesti yrittäjyyden edistämisen strategista toimenpideohjelmaa. Ehdotettavien yksittäisten toimien vaikutusta

asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen on usein mahdotonta arvioida luotettavasti. Kysymys on laajasta toimien kokonaisuudesta, jolla arvioimme tavoitteiden olevan saavutettavissa. Eräiltä osin ehdotamme mittareita myös yksittäisten toimien onnistumisen seuraamiseksi.

Työllisyysastetta koskevan tavoitteen saavuttaminen vaatii myös monien muiden kysymysten kuin yrittäjyysstrategian alaan luontevimmin kuuluvien asioiden mallikasta hoitamista. Näitä ovat ainakin oikeusvaltioperiaate, toimiva poliittinen järjestelmä, korruptoitumaton hallinto, kestävä kehitys ja korkeatasoinen koulutusjärjestelmä. Strategiassa oletetaan, että muun muassa nämä yhteiskuntamme vahvuudet ylläpidetään ja niitä kehitetään jatkossakin, joten tässä toimenpideohjelmassa sivuutamme mainitut ja niiden kaltaiset kysymykset, pois lukien koulutusjärjestelmä erityisesti yrittäjyyteen liittyen.

## 4.1 Strategian ydintavoite

Ehdotuksellamme yrittäjyyden edistämisen strategiseksi toimenpideohjelmaksi tavoitellaan 78 prosentin työllisyysastetta strategiakauden päättymiseen, vuoden 2028 loppuun mennessä. Tämä vaatii 15–64-vuotiaiden ikäluokkaan nykytilanteeseen verrattuna 240 000 työllistä lisää. Työllisyyden lisäys toteutuisi työsuhteisena työnä ja yrittäjätyönä sekä näiden erilaisina yhdistelminä. Näin korkean työllisyysasteen saavuttaminen on tosin erittäin haasteellista työvoiman määrän rajallisuuden ja osaamisen vaatimustason kasvun johdosta. Joka tapauksessa on selvää, että tavoitteen saavuttaminen edellyttää merkittävää työvoiman ulkopuolelta työvoimaan tulevien sekä maahanmuuton lisäämistä.

Tavoite perustuu valtiovarainministeriön arvioon siitä, millaista työllisyysastetta nykyisen hyvinvointivaltion ylläpitäminen ja julkisen talouden tasapainon saavuttaminen vaativat. Matalampi työllisyysastetavoite on luonnollisesti mahdollinen julkisen talouden tasapainon saavuttamisen kannalta, jos tingimme yhteisin varoin kustannetun hyvinvoinnin osuudesta kokonaistuotannossa.

## 4.2 Tavoitteet yrittäjyydelle

### 4.2.1 Laadukkaan yrittäjyyden lisääntyminen; yritysten ja yrittäjien hyvinvointi

Kuten edellä on todettu, yrittäjyyden kehitykselle on asetettavissa useita perusteltuja tavoitteita. Olemme pohtineet tavoitetta ja siihen liittyvää mittaria, joka mahdollisimman hyvin yhdistäisi ja tiivistäisi yrittäjyyden myönteisen kehityksen, jonka avulla strategian mainittu ydintavoite saavutettaisiin. Yrittäjyyden kehityksen mitaamiseen tulisi saada yleinen yrittäjyyden laatua kuvaava indikaattori. Ehdotamme onnistuneen yrittäjyyspolitiikan mitattavaksi tavoitteeksi **kannattavien yritysten määrän** kehitystä. Kannattavuutta voi pitää yleisenä yritysten hyvinvoinnin mittarina. Taloudellinen kannattavuus on myös välttämätön yrityskehitykselle ja työllistämiseksi, siis työllisyystavoitteen saavuttamiselle. Yrityksen kannattavuus puolestaan tukee yrittäjän jaksamista ja toisaalta kannattavuutta on vaikea saavuttaa, jos yrittäjän henkilökohtainen hyvinvointi ei ole kunnossa. Yritystoiminnan kannattavuus taloudellisena suurena kuvastaa välillisesti paitsi yrittäjän, myös työntekijöiden hyvinvointitekijöitä. Työoloista on helpompi pitää hyvää huolta silloin, kun kannattavuus on kunnossa verrattuna huonompaan tilanteeseen.

Tilastokeskuksen rakenne- ja tilinpäätöstilastossa käytettyjä kannattavuusmittareita ovat käyttökateprosentti, rahoitustulosprosentti, nettotulosprosentti, kokonaistulosprosentti ja kokonaispääoman tuotto-%. Näistä parhaiten yrityksen kannattavuutta kuvaa Tilastokeskuksen mukaan kokonaispääoman tuotto-%. Ehdotamme kyseistä tunnuslukua yrittäjyysstrategian keskeiseksi kansalliseksi mittariksi. Tunnusluku mittaa yrityksen kykyä tuottaa tulosta kaikelle yritykseen sitoutuneelle pääomalle. Kokonaispääoman tuotto-% lasketaan seuraavasti:

$$\frac{\text{Nettotulos} + \text{rahoituskulut} + \text{verot} \times 100}{\text{Taseen loppusumma}}$$

Tilastokeskuksen yritysneuvottelukunta suosittelee kokonaispääoman tuotto-%:lle seuraavia ohjeita:

- Yli 10 % hyvä (vuonna 2016 yrityksiä 91 647)

- 5–10 % tyydyttävä (vuonna 2016 yrityksiä 18 240)
- alle 5 % heikko (vuonna 2016 yrityksiä 29 014; tappiollisia yrityksiä oli 82 572)

Ehdotamme kannattavuustavoitteeksi vuodelle 2028 asetettavan, että kannattavuudeltaan:

- hyvien yritysten lukumäärä on noussut noin 20 prosentilla, 110 000 yritykseen
- tyydyttävien yritysten määrä on kasvanut noin 20 prosentilla, 22 000 yritykseen ja
- heikkojen ja kannattamattomien yritysten yhteismäärä on alentunut noin 30 prosentilla, 80 000 yritykseen.

Yritysten kokonaismäärän muutos nostaa tai laskee määrällisiä tavoitteita vuoden 2016 kannattavuusluokkien suhteiden mukaisesti.

## 4.2.2 Työllistäminen

Suurin osa asetetusta työllisyystavoitteesta on arviomme mukaan edelleen täytettävissä palkkatyön lisääntymisenä, vaikka yrittäjätyön suhteellinen osuus onkin kasvussa. Palkkatyön lisääntymien vaatii riittävää määrää työnantajia. Työnantajien lukumäärä on ollut pitkään samalla tasolla, korkeintaan 90 000, useimmiten sen alle, ja on tällä hetkellä noin 85 000. Työllisyystavoitteen saavuttaminen vaatii mielestämme työnantajayritysten lukumäärän selvää kasvua.

### *Työnantajayritysten määrä*

Tavoitteeksi asetetaan, että työnantajayrityksiä olisi strategian päättymisvuonna 2028 noin 100 000.

## 4.2.3 Asenteet ja osaaminen

Asenteet ja osaaminen muodostavat työn muutoksessa olennaisen menestystekijän. Strategiaehdotuksen ydintavoitteen saavuttaminen vaatii yrittäjyyttä ja yrittäjämäistä toimintatapaa kuvaavien asenteiden sekä yrittäjien osaamisen suotuista kehitystä. Tätä kehitystä kuvaaviksi mittareiksi ehdotamme nuorten yrittäjyysaikomuk-

sia (GEM, *Global Entrepreneurship Monitor* -tutkimuksen mittari) ja uuden syntyneen yritystoiminnan määrää vastavalmistuneiden piirissä (Tilastokeskus, Vipunen-ope-tushallinnon tietopalvelu).

### ***Nuorten yrittäjyysaikomukset***

Niiden nuorten osuus 18–24-vuotiaista, jotka aikovat perustaa yrityksen seuraavan kolmen vuoden aikana: nyt 12 % --> tavoite 2028 vuoteen 25 %

### ***Uusien yrittäjien määrä vastavalmistuneiden piirissä***

Yrittäjänä toimivien osuus niistä ammatillisesta oppilaitoksesta tai korkeakoulusta valmistuneista, joiden valmistumisesta on kulunut enintään kolme vuotta:

Ammatilliset ja korkea-asteen perustutkinnot sekä ylemmät korkeakoulututkinnot 15 %  
Nyt 3–5,9 % --> tavoite 15 %

Ammatti- ja erikoisammattitutkinto 20 %

Nyt ammattitutkinto 11,75 % ja erikoisammattitutkinto 12,8 %, tavoite molemmissa 20 %

Yliopiston jatkotutkinto

Tohtori 6,3 % --> tavoite 15 %

## **4.2.4 Tavoitteiden ja mittareiden kehittäminen**

Strategian mahdollisessa jatkovalmistelussa tulisi mielestämme kiinnittää huomiota kahteen asiakokonaisuuteen, joiden osalta tavoitteiden ja mittareiden kehittämistä olisi vielä syytä selvittää.

Ehdotettu yrityksen kannattavuusmittari ei olennaisuudestaan huolimatta vielä kerro riittävästi yrittäjähenkilön taloudellisesta asemasta ja kertoo yrityskasvusta vain välillisesti.

Yrittäjän itselleen yrityksestä maksama palkka heikentää yrityksen kannattavuutta, mutta luonnollisesti hyödyttää yrittäjäkotitaloutta. Olisi paikallaan selvittää, onko aikaansaataavissa riittävän yksiselitteinen yrittäjän henkilökohtaisen talouden ja myös henkisen hyvinvoinnin kehittymisen mittaristo.

Yrityskasvusta ei ole selvityksemme mukaan saatavissa valmista tilastotietoa. Asiaa on tosin selvitelty TEM:n ja Tilastokeskuksen yhteistyönä, mutta työ on vielä kesken. Kasvumittarin kehittämistä on syytä jatkaa.

### **Ehdotus 2: Yrittäjän henkilökohtaisen talouden ja hyvinvoinnin mittariston laatiminen**

Laaditaan yrittäjyysstrategian mahdollisessa jatkovalmistelussa yrittäjän henkilökohtaisen talouden ja hyvinvoinnin mittaristo, sekä mittaristo kuvaamaan yritysten kasvua.

## **STRATEGIAN YDINTAVOITE**

Yrittäjyysstrategian avulla tavoitellaan 78 prosentin työllisyysastetta vuoden 2028 loppuun mennessä.

## **TAVOITTEET YRITTÄJYYDELLE**

### **1. Kannattavuustavoitteet**

Kannattavuustavoitteeksi vuodelle 2028 asetetaan, että:

- kannattavuudeltaan hyvien yritysten lukumäärä on noussut noin 20 prosentilla, 110 000 yritykseen
- tyydyttävien yritysten määrä on kasvanut noin 20 prosentilla, 22 000 yritykseen ja
- heikkojen ja kannattamattomien yritysten yhteismäärä on alentunut noin 30 prosentilla, 80 000 yritykseen.

Yritysten kokonaismäärän muutos nostaa tai laskee määrällisiä tavoitteita vuoden 2016 kannattavuusluokkien suhteiden mukaisesti.

### **2. Työnantajyritysten määrä**

Tavoitteeksi asetetaan, että työnantajyrityksiä olisi strategian päättymisvuonna 2028 noin 100 000

### **3. Nuorten yrittäjyysaikomukset**

Niiden nuorten osuus 18–24-vuotiaista, jotka aikovat perustaa yrityksen seuraavan kolmen vuoden aikana: nyt 12 % --> tavoite 2028 vuoteen 25 %

### **4. Uusien yrittäjien määrä vastavalmistuneiden piirissä**

Yrittäjänä toimivien osuus niistä ammatillisesta oppilaitoksesta tai korkeakoulusta valmistuneista, joiden valmistumisesta on kulunut enintään kolme vuotta:

Ammatilliset ja korkea-asteen perustutkinnot sekä ylemmät korkeakoulututkinnot 15 %  
Nyt 3–5,9 % --> tavoite 15 %

Ammatti- ja erikoisammattitutkinto 20 %  
Nyt ammattitutkinto 11,75 % ja erikoisammattitutkinto 12,8 %, tavoite molemmissa 20 %

Yliopiston jatkotutkinto  
Tohtori 6,3 % --> tavoite 15 %



## 5 Rakenteita on muutettava – keskeiset teemat ja ehdotukset

### 5.1 Työelämän muutosten vaikutus sosiaaliturvaan

#### 5.1.1 Yhdenvertaisuutta voi lisätä mutta ei saavuttaa

Työelämä on isossa murroksessa nopeasti kehittyvien teknologioiden, globalisaation sekä taloudellisten, kulttuuristen, poliittisten, demografisten ja sosiaalisten muutosten vuoksi. Teknologioista erityisesti digitalisaatio, tekoäly ja robotisaatio muuttavat työn kuvaa ja työmarkkinoiden rakennetta. Työurista on tulossa entistä polveilevampia, sykeröisiä. On ilmeistä, että toimeentulo tulee jatkossa useammas- ta kuin yhdestä lähteestä. Työsuhteita saattaa olla samaan aikaan useita, itsensätyö- listäminen ja yrittäjyys sekä pää- että sivutoimisesti lisääntyvät. Tämän päivän pal- kansaaja voi olla huomenna yrittäjä ja päinvastoin tai molempia yhtä aikaa. Sosiaa- liturvan tulee kyetä tunnistamaan tämä muutos niin, että päällekkäiset työelämän statukset ovat mahdollisia ja siirtymät eri roolien välillä käyvät sujuvasti mahdolli- simman pienin sosiaaliturvaan ja muuhun lainsäädäntöön liittyvin estein.

Työelämän muutokset on huomioitu valtioneuvoston syksyllä 2017 asettamassa pe- rusturvan ja toimeliaisuuden kokonaisuudistusta käsittelevässä TOIMI-hankkeessa (vnk.fi/toimi). Uudistuksen tavoitteena on nostaa työllisyysastetta, kannustaa työn tekemiseen ja yrittäjyyteen, vastata työn murrokseen, torjua ja vähentää eriarvoi- suutta sekä muuttaa järjestelmää nykyistä selkeämmäksi ja yksinkertaisemmaksi. Hankkeessa valmistellaan vaihtoehtoja seuraavalle hallitukselle ja hankkeen loppu- raportti on tarkoitus luovuttaa hallitukselle helmikuussa 2019. Huomioon ottaen vireillä olevan laajan uudistustyön, tässä selvityksessä ei ole tarkoituksenmukaista eikä mahdollistakaan esittää sosiaaliturvan kokonaisuudistusta, vaan käsittelemme teemaa painotetusti yrittäjyyden näkökulmasta.

Työstatusten muutosten lisääntyessä tämän päivän palkansaajaa kiinnostaa yhä enemmän se, että myös toisen statuksen – yrittäjyyden – puitteet ovat kunnossa, koska hän itse saattaa olla tulevaisuudessa pää- tai sivutoiminen yrittäjä. Tästä seuraa, että sosiaaliturvan uudistamista ei pidä tarkastella niin vahvasti kuin aiemmin perinteisestä häviäjät ja voittajat – näkökulmasta. Kaikki voittavat, jos yksilön turva kaikkia kansalaisia jossakin muodossa koskevassa työelämän muutoksessa on kohdallaan. Sosiaaliturvan tulisi olla mahdollisimman yhteneväinen ja riippumaton erilaisista työelämäasemista.

Työn tekemisen monet muodot - kuten päätoiminen, sivutoiminen ja osa-aikainen palkkatyö, pää- ja sivutoiminen yrittäjyys (sisältäen yleisessä kielenkäytössä mainitut freelancerit, itsensätyöllistäjät, kevytyrittäjät) – ovat herättäneet kysymyksen siitä, tarvittaisiinko mm. sosiaaliturvan kehittämistä varten uusia työn tekemisen oikeudellisia luokituksia nykyisen työsuhteen ja yrittäjätöön lisäksi. Selvitystyön kuulemisissa vahvistui käsitys siitä, että oikeudellisia luokituksia ei tule lisätä. Katsomekin, että myös tulevaisuudessa työ on oikeudellisesti joko palkkatyötä tai yrittäjätöytä ilman välimuotoja. Rajaus perustuu työ sopimuslaissa tarkoitetun työsuhteen käsitteeseen. Työ- tai virkasuhteessa tehty työ on palkkatyötä kaiken muun työn ollessa yrittäjätöytä.

Työsopimuslain mukaan työsuhteen keskeisiä tunnusmerkkejä ovat työskentely työnantajan lukuun tämän johdon ja valvonnan alaisena palkkaa tai muuta vastiketta vastaan. Käytännössä rajanveto ei ole aina helppoa. Esimerkiksi projektityössä on saatettu sopia vain työn lopputuloksesta ja siitä suoritettavasta korvauksesta ilman varsinaista johtoa ja valvontaa. Onko parturiliikkeen työntekijä aina työntekijä, vai voidaanko hänet katsoa yrittäjäksi, jos hän on vuokrannut oikeuden tilan ja välineiden käyttöön? Työstatusten välisten siirtymien helpottaminen puoltaisi sitä, että työsuhteen käsitteen määrittelyssä annettaisiin enemmän tilaa osapuolten tahdonmuodostukselle ainakin niissä tapauksissa, joissa työsuhteen oleellinen elementti, työntekijän johto ja valvonta on hyvin ohutta tai käytännössä puuttuu. Silloin voitaisiin antaa merkittävä paino sille, katsooko työn suorittaja itsensä yrittäjäksi: oleellisenä tunnusmerkkinä silloin olisi, onko työnsuorittajalla yritys- ja yhteisötunnus ja onko hän itse ottanut huolehtiakseen sosiaaliturvastaan.

Kaikki työsuhteen ulkopuolinen työ olisi jatkossakin yrittäjätöytä. Yrittäjätöyöhön kuuluisi siis hyvin erilaisessa asemassa olevia ihmisiä, mahdollisesti pienituloisesta

freelancerista ja itsensätyöllistäjästä voimakkaasti yritystään kasvattaneeseen työnantajayrittäjään. Sosiaaliturvan tarve erilaisessa asemassa olevilla yrittäjillä vaihtelee, mutta muutama sosiaaliturvan järjestämiseen liittyvä peruselementti yhdistää:

- yrittäjyyteen kuuluu palkkatyötä suurempi vapaus päättää työn sisällöstä, työn ja vapaa-ajan suhteesta ja pitkälti myös sosiaaliturvan ulottuvuudesta ja tasosta. Vapauden vastapainona yrittäjällä on suurempi vastuu: yrittäjä joutuu huolehtimaan riittävästä tulovirrasta voidakseen kustantaa itselleen vapaa-aikaa, kuten vuosilomia, tai esimerkiksi järjestääkseen itselleen työterveyshuollon ja eläketurvan (YEL-vakuutus). Hänellä ei ole myöskään työsuhteeseen kuuluvia muita etuja, kuten työsuhdeturvaa.
- yrittäjyyteen kuuluu riski, palkkatyötä suurempi toimeentulon epävarmuus ja pääomariski, mutta myös suurempi taloudellisen menestyksen mahdollisuus ja mahdollisuus vapaa-ajasta päättämiseen
- yrittäjätystä ei tule rasittaa niin korkeilla sosiaaliturvan rahoituksen kustannuksilla, että työn kysyntä vaarantuu

Työn murroksen johdosta selvityksemme lähtökohtaisena tavoitteena on ollut pohdita mahdollisuuksia saavuttaa palkansaajan ja yrittäjän yhdenmukainen sosiaaliturva. Yhdenmukaiset pelisäännöt helpottaisivat eri työelämäroolien hallintaa. Merkittävällä osalla pienyrittäjistä myös sosiaaliturvan tosiasiallinen tarve on vähintään yhtä suuri kuin palkansaajilla, sillä noin 10 % yrittäjistä sijoittuu alimpaan tulokymmenykseen. Isolla joukolla pienyrittäjiä yrittämisen tosiasiallinen vapaus – esimerkiksi mahdollisuus määrätä vapaa-ajasta – onkin rajoittunut ja tulo-odotukset vaatimattomia. Silti nämäkin henkilöt ovat yrittäjiä, jotka arvostavat mahdollisuutta tehdä sitä ”omaa juttua” ja toteuttaa siihen liittyvää vapautta, olipa se sitten todellista tai vasta huomisen mahdollisuus. Yrittäjä haluaa olla yrittäjä, ei palkansaaja.

Pidämmekin tärkeänä, että myös sosiaaliturvaa kehitettäessä säilytetään ensinnäkin yrittäjyyteen kuuluva vapaus, koska se on keskeinen motiivi yrittäjätystössä, ja toiseksi myös kohtuullinen taloudellinen riski, koska se on oleellinen yrittäjätystön tehokkuuden ajuri. Nämä periaatteelliset lähtökohdat huomioon ottaen yrittäjien ja palkansaajien yhdenmukaisen sosiaaliturvan tavoite on ongelmallinen, koska

tavoitteen toteuttaminen voi kaventaa haitallisesti yrittämisen vapautta ja pehmentää liiaksi yrittäjyyteen kuuluvaa riskiä. Yrittäjien ja palkansaajien samantasoinen sosiaaliturva merkitsisi myös sitä, että yrittäjällä olisi sekä vapaus että turva, palkansaajalla vain turva ilman yrittäjätyön kaltaista vapautta. Yrittämisen vapaudella voidaan nähdä olevan arvo ja hinta sosiaaliturvaa kehitettäessä.

Palkansaajan ja yrittäjän yhdenmukaisen sosiaaliturvan tavoittelu kohtaa myös merkittäviä käytännöllisiä esteitä: yrittäjällä ei ole kohdennettua tahoja, joka voisi kustantaa työsuhteeseen nyt liittyvät sosiaaliturvaedut. Esimerkiksi työeläkevakuutusmaksusta palkansaajat maksavat nimenomaisena maksuosuutenaan vain vähän, kun taas yrittäjät maksavat lähes koko maksun itse. On vaikea nähdä, että yrittäjien eläkemaksun kustannusta voisi nykyistä enemmän (valtio kattaa osan kustannuksista) kohdentaa muille kuin yrittäjille itselleen. Sama koskee esimerkiksi vuosilomia ja työterveyshuoltoa. Eri asia on, että palkkatyöhön sitoutuu niin korkeita sosiaaliturvan rahoituskustannuksia, että työn kysyntä erityisesti matalatuottoisessa työssä vaarantuu.

Yrittäjän ja palkansaajan sosiaaliturvan eroja on kuitenkin tarpeellista ja mahdollista kaventaa niin, että yrittämiseen erottamattomasti kuuluvaa vapaus ja riski säilyvät, ja niin, että yrittäjätyöhön liittyvät yhteiskunnalliset kustannukset eivät kasva liiaksi. On kysymys sekä oikeudenmukaisuudesta (pienituloisten yrittäjien aseman helpottaminen) että tarkoituksenmukaisuudesta (mm. siirtymien helpottaminen).

## 5.1.2 Ehdotuksia sosiaalietuusjärjestelmän yhdenvertaisuuden parantamiseksi

Suurimmat yhdenvertaisuuteen liittyvät haasteet sosiaalietuusjärjestelmässämme löytyvät tällä hetkellä työttömyysturvasta. Se on ainoa etuuslaji, jossa yhtäaikainen, peräkkäinen tai lomittainen työsuhteinen ja yrittäjänä tapahtuva toiminta ei kerrytä täysimittaisesti sosiaaliturvaa. Ansiopäivärahan työssäoloehto ei voi em. toiminnalla kerryttää yhtä aikaa työsuhteessa ja yrittäjänä, vaan henkilön on valittava, vakuuttaako hän työttömyyskassassa työsuhteisen työnsä vai yrittäjätyönsä. Tämä merkitsee, että pienituloinen henkilö voi jäädä kokonaan työttömyysturvan ulkopuolelle, koska hän ei erillisten pienten tulojensa johdosta pääse palkansaajan eikä yrittäjän työttömyysturvan piiriin. Jos hänen tulojaan sen sijaan tarkasteltaisiin kokonaisuutena, hän ei jäisi työttömyysturvan ulkopuolelle.

Työttömyysturvan saamisen edellytyksenä olevat työssäoloehdot ovat palkansaajilla ja yrittäjillä erilaisia. Siirtymien helpottamiseksi ja järjestelmien yksinkertaistamiseksi palkansaajien ja yrittäjien työssäoloehdot tulisi yhtenäistää. Palkansaajilta edellytetään työskentelyn keston lisäksi tiettyä viikoittaista työaika. Koska yrittäjätöissä työajan seuranta on mahdotonta, on perusteltua siirtyä työssäoloehdossa seuraamaan ainoastaan ansioita ja työskentelyn kesto. Tätä puoltaa myös se, että työttömyysvakuutusmaksut määräytyvät ainoastaan ansion perusteella. Ehdotetussa mallissa siten myös vakuutusperiaate toteutuisi nykyistä paremmin.

Yrittäjän perheenjäsenen työttömyysturvassa on merkittävä epäkohta. Työttömyysturvalain mukaan yrityksessä työskentelevät, yrittäjän kanssa samassa taloudessa asuvat henkilöt luokitellaan yrittäjiksi, vaikka he eivät omista yritystä. Jotta tällainen perheenjäsen olisi oikeutettu työttömyysturvaan, hänen työskentelynsä yrityksessä tulisi päättyä lain yrittäjiä koskevien säännösten mukaisesti. Tämä merkitsee pääsäännön mukaan sitä, että koko yritystoiminta pitäisi lopettaa. Yrittäjästatus työttömyysturvassa tarkoittaa myös sitä, että ilman työtä olevalla henkilöllä ei ole myöskään oikeutta työvoimahallinnon työllistämispalveluihin. Lopputulos on yrittäjän perheenjäsenen kannalta kohtuuton, koska hän on käytännössä hyvinvointialtuumme liittyvän työttömyysturvan ja työllistämispalvelujen ulkopuolella. Ongelma koskee arviolta n. 22 000 yrittäjän kanssa samassa taloudessa asuvaa perheenjäsentä.

Nykyisen järjestelmän taustalla lienee epäily työttömyysturvan väärinkäytöstä eli että yrittäjän perheenjäsen saattaisi kuitenkin työskennellä yrityksessä, vaikka hän on ilmoittautunut työttömäksi. Perustetta ei voi pitää kestäväenä.

Yhdenvertaisuuden näkökulmasta myös perhevapaajärjestelmä on ongelmallinen. Yrittäjä-äideillä ei ole käytännössä samaa mahdollisuutta perhevapaisiin kuin työntekijä-äideillä. Kun palkansaajaäideistä käytännössä kaikki pitävät perhevapaata lapsensa syntymän yhteydessä, yrittäjä-äideistä näin on voinut tehdä vain noin 54 prosenttia<sup>38</sup>. Kun työntekijä-äideistä valtaosa pitää sekä äitiysvapaan että vanhempainvapaan välittömästi edellisen perään, yrittäjä-äideistä pidemmän yhtenäisen vapaan on kyennyt pitämään noin 12 prosenttia. Tämä johtuu siitä, että yrittäjä-äiti

---

38 Suomen Yrittäjän sosiaaliturvajärjestelmän kehittäminen –keskusteluasiakirja, elokuu 2018

ei voi olla pitkiä aikoja poissa yrityksestään, ja siitä, että sekä äitiysraha- että vanhempainrahapäivät on sidottu pidettäväksi em. päivärahapäivien keston pituiselle ajanjaksolle niiden saamisoikeuden alkamisesta lukien. Työskentelypäiviltä on mahdollista saada vähimmäispäivärahaa. Käytännössä siis yrittäjä-äiti joutuu tyytymään täyttä korvausta pienempään korvaukseen työskennellessään yrityksessään, eikä pääse tosiasiallisesti hyödyntämään mahdollisuutta perhevapaaseen. Mainittu järjestelmän jäykkyys ja siihen liittyvä uudistustarve koskee erityisesti yrittäjä-äitejä. Yrittäjäsien osalta nykyistä järjestelmää voi isyysrahan osalta pitää riittävän joustavana. Esimerkiksi yhdessä äidin kanssa pidettävän 18 päivän päivärahajakson yrittäjäsä voi pitää neljässä jaksossa ja itsenäisesti pidettävän päivärahajakson kahdessa jaksossa siten, että päivärahapäivät on pidettävä ennen kuin lapsi täyttää kaksi vuotta.

Työnteko äitiysrahakaudella on tällä hetkellä sallittua pois lukien työ sopimuslais- sa määritelty suoja-aika, joka on kaksi viikkoa ennen laskettua aikaa ja kaksi viikkoa synnytyksen jälkeen. Tämä suoja-aika täyttää Suomen kansainväliset velvoitteet, ja sitä on syytä tukea äitiysvapaata ja päivärahaa koskevalla lainsäädännöllä jatkossakin. Sen sijaan suoja-aikaa edeltävältä ja sen jälkeiseltä ajalta päivärahoja koskevaan lainsäädäntöön on mahdollista lisätä joustoa, joka mahdollistaisi sen, että yrittäjä kykenisi paremmin huolehtimaan myös yritystoiminnastaan ja hänellä todennäköisemmin säilyisi toimeentulon turvaava työ, johon palata perhevapaan jälkeen. Etuusjärjestelmää tulisikin joustavoittaa siten, että yrittäjänä toimiva raskaana oleva nainen voisi aloittaa äitiysrahakauden myöhemmästä ajankohdasta em. suoja-aika huomioiden. Lisäksi äitiysrahapäivien jaksottaminen tulisi olla yrittäjänä toimivalle äidille suoja-ajan ylittävältä osin mahdollista nykyistä useampaan osaan ja pidemmälle ajanjaksolle. Vanhempainrahan osalta joustoa tulisi lisätä mahdollistamalla myös niiden jaksottaminen nykyistä pidemmälle ajanjaksolle. Tämä muutos ulottuisi molempiin vanhempiin.

### **Ehdotus 3: Sosiaalietuusjärjestelmän yhdenvertaisuuden parantaminen**

#### ***Yrittäjän ja palkansaajan työssäoloehtojen yhdistäminen***

Yhdistetään yrittäjän ja palkansaajan työssäoloehdot siten, että molemmat työn-  
teon tavat täyttävät yhtäläisesti ja yhdessä työttömyysturvan työssäoloehdon.  
Työssäoloehto perustuisi vakuutettuun työtuloon ja työskentelyn keston, ei viik-  
kotyöaikaan. Jatkossa oikeuden syntyminen olisi siten kiinni ainoastaan vakuute-  
tusta tulosta, jonka mukaan myös vakuutusmaksut määräytyvät, sekä vakuutetun  
ajan pituudesta.

#### ***Yrittäjän perheenjäsenelle työttömyysturvaa***

Luodaan yrittäjän kanssa samassa taloudessa asuvalle, perheen yrityksessä työ-  
kentelevälle perheenjäsenelle tosiasiallinen mahdollisuus saada työttömyystur-  
vaa muuttamalla työttömyysturvalakia niin, että tällainen perheenjäsen katsotaan  
laissa työntekijäksi, ei yrittäjäksi, kuten nykyään. Näin he voisivat vakuuttaa itsen-  
sä palkansaajien työttömyyskassassa ja saada sieltä ansiosidonnaista työttömyys-  
turvaa. Muutos olisi myös linjassa muun lainsäädännön kanssa, sillä vailla perheen  
yrityksen omistusta olevat perheenjäsenet katsotaan työläinsäädännössä ja eläke-  
lainsäädännössä työntekijöiksi.

Hallitus on käynnistänyt asiaa koskevan valmistelun pääministeri Juha Sipilän sa-  
mankaltaisen ehdotuksen johdosta. Valmistelun lähemmästä sisällöstä ei vielä ole  
tietoa.

Muutoksen kustannusvaikutukset on arvioitu työttömyysturvan kokonaismenoi-  
hin nähden pieniksi.

#### ***Vanhempainpäivärahaajärjestelmän joustavoittaminen***

Vanhempainpäivärahaa joustavoitetaan esimerkiksi siten, että yrittäjänä toimival-  
la raskaana olevalla naisella olisi oikeus aloittaa äitiysrahakautensa nykyistä myö-  
hemmästä ajankohdasta. Äitiysrahajaksot ns. suoja-ajan ylittävältä osin voisivat  
olla käytettävissä yrittäjänä toimivalla äidillä enintään kahdessa jaksossa siihen  
saakka, kunnes lapsi täyttää kaksi vuotta. Myös vanhempainrahajaksot tulisi olla  
käytettävissä siihen saakka, kunnes lapsi täyttää kaksi vuotta.

### 5.1.3 YEL-vakuutus on asennekriisissä

Yrittäjät suhtautuvat varsin kriittisesti YEL-järjestelmään<sup>39</sup>. Erityisesti nuoret yrittäjät eivät usko saavansa rahoilleen vastinetta. Kolme neljästä yrittäjästä uskoo, että he eivät tule saamaan vakuutusmaksuaan vastaavaa eläkettä. Vakuutusmaksut koetaan kohtuuttomiksi, mikä vähentää maksuhalukkuutta. Peräti kolme neljästä yrittäjästä uskoo, että heillä olisi parempi vanhuuden turva, jos he saisivat sijoittaa eläkevakuutukseen käyttämänsä rahat itse. Niinpä jopa kaksi kolmasosaa yrittäjistä alivakuuttaa itsensä lain edellyttämään tasoon nähden ja puolet myös todellisiin tuloihinsa nähden.

YEL-vakuutusta on muun eläketurvan tapaan kehitetty viime vuosina monin tavoin mm. lisäämällä joustavuutta maksujen ja etuuksien perusteena olevan työtulon määrän asettamiseen. Uudistuksista huolimatta yrittäjien epäluottamus heille tärkeään järjestelmään on niin syvää, että järjestelmän voi sanoa olevan asennekriisissä. Se puolestaan vaikuttaa alivakuuttamisen kautta monin tavoin yrittäjien sosiaaliturvaan itse YEL-vakuutuksen lisäksi. YEL-vakuutuksen työtulo vaikuttaa yrittäjän sairausvakuutuslain mukaisiin etuuksiin (sairauspäiväraha, vanhempainrahat, kuntoutusraha) sekä vapaaehtoiseen tapaturma- ja työttömyysturvaan.

YEL-vakuutuksessa on tunnistettavissa kehittämiskohteita, joilla vakuutuksen sisältöä voitaisiin kehittää ja vahvistaa luottamusta järjestelmään. Pohdinnassa ovat ainakin YEL-vakuuttamisen alarajan nosto siten, että YEL-vakuutettu yrittäjä olisi aina oikeutettu työuran aikaiseen sosiaaliturvaan, yrittäjän työpanoksen arvioinnin kehittäminen ja turvan tason määrittelyyn liittyvän joustavuuden lisääminen sekä tason määrittelyyn liittyvien hallintomenettelyjen helpottaminen. Muun muassa näitä kysymyksiä selvitetään parhaillaan sosiaali- ja terveysministeriön epävirallisessa työryhmässä.

Asennekriisi on kuitenkin niin merkittävä, että luetellut kehittämistoimet eivät korjanne tilannetta riittävästi. On ilmeistä, että yrittäjillä on vakuutuksen mielekkyydestä ja kannattavuudesta väärää tietoa. Työeläkejärjestelmässä annetaan vakuutusturva vanhuuden, työkyvyttömyyden ja perheen huoltajan kuoleman varalta. YEL-vakuutus kattaa mainittuja riskejä eikä sen tarkoituksena ole, että yksittäinen vakuutettu saisi

---

39 Suomen Yrittäjät, Kysely yrittäjän eläkejärjestelmästä, 7/2017



takaisin maksamansa maksut ja niille tuottoa. Vakuutettu hankkii turvaa riskien varalle. Jos asiaa kuitenkin tarkastellaan vakuutusmaksuille saadun ”tuoton” näkökulmasta, vakuutusperiaatteen mukaisesti parhaan vastineen saavat ne, joita vakuutuksen riskit kohtaavat, YEL-vakuutuksessa ne, jotka tulevat työkyvyttömäksi selvästi ennen vanhuuseläkeikää ja toisaalta ne, jotka elävät pitkään vanhuuseläkettä saaden (pitkä ikä on eläkevakuutuksellinen riski, ei tietenkään inhimillinen riski, vaan päinvastoin). Tästä YEL-vakuutuksen riskejä kattavasta luonteesta yrittäjille on virheellisiä käsityksiä.

Selvitystyön aikana on vahvistunut näkemys siitä, että yrittäjien yleiseen virheeliseen käsitykseen YEL-vakuutuksesta ja siitä johtuviin kriittisiin asenteisiin vaikuttaa työeläkeyhtiöiden eläkeotteissa ja muussa tiedottamisessa oleva informaatio, olkoonkin, että eläkeotteita monipuolisemman tiedon tarjoaminen verkossa on selvästi yleistymässä. Alle 53-vuotiaiden eläkeotteissa kerrotaan vain siihen mennessä karttunut eläke, siis kerrotaan vakuutusmatemaattinen suure, joka ei edes ole vakuutetun saatavissa. Tuleva vanhuuseläke ja saman suuruinen työkyvyttömyyseläke ovat yleensä indeksikorotusten ja tulevien maksujen johdosta huomattavasti karttunutta eläkettä suurempia. Vanhuuseläkkeen ja työkyvyttömyyseläkkeen arvioitua määrää – asianmukaisin aktuaarisin varauksin – ei siis ainakaan kattavasti kerrota 53 vuotta nuoremmille vakuutetuille, jolloin heille voi syntyä virheellinen käsitys vakuutuksen luonteesta ja maksetuille maksuille saatavasta vastineesta. Eläkeyhtiöiden vakuutetuille suunnatussa verkkopalvelussa on tosin lanseerattu lopullisen eläkkeen erilaisia laskentamalleja, joilla saatavan eläkkeen tosiasiallista suuruutta voi hahmottaa. Edelleen vaillinainen informaatio on kuitenkin yksi syy siihen, että tötuloja alimitoitetaan ja eläketurva jää liian pieneksi.

#### **Ehdotus 4: Tiedottamisen parantaminen YEL-eläkeotteissa**

YEL-eläkeotteissa ja muussa vakuutetulle suunnatussa henkilökohtaisessa informaatiossa myös alkavien vakuutusten osalta kerrotaan aina vakuutetun ajankohdaisella maksutasolla saatava työkyvyttömyyseläkkeen arvioitu suuruus ja vanhuuseläkkeen arvioitu suuruus. Tiedottamista voisi joidenkin työeläkeyhtiöiden nettipalvelun tapaan täydentää eläkkeen suuruuden omatoimisen laskemisen malleilla. Kertyneen eläkkeen määrästä kertomisesta tulisi luopua sen aiheuttamien väärin tulkintojen vuoksi.

Arvioimme, että tiedottamisen ehdotetulla ja osin jo toteutumassa olevilla muutoksella on aikaa myöten merkittävä vaikutus yrittäjien YEL-asenteisiin ja siten heidän valmiuteensa suorittaa kohtuulliseen eläketurvaan johtavia maksuja.

#### 5.1.4 Sosiaaliturvan uudistussuunnitelmien vaikutuksesta

Sosiaaliturvan perusturvaa koskevan osuuden uudistamisen tarpeesta näyttää valitsevan laaja poliittinen yhteisymmärrys. Järjestelmän mutkikkuudesta ollaan yhtä mieltä. Lähes yhtä laajaa tukea saa näkemys, jonka mukaan järjestelmä sisältää työn tarjontaa vähentäviä kannustinloukkuja. Työn vastaanottaminen ei aina kannata, koska ansiot eivät juuri nouse työnteon seurauksena leikkaantuvia tukia korkeammiksi. Joskus tukien leikkaantuminen voi johtaa siihen, että käteen jäävä tulo pienenee työn vastaanottamisen seurauksena. Tämän raportin ehdotukset helpottavat siirtymiä eri työstatusten välillä ja siten parantavat yksilöiden työmarkkina-asemaa. Ne eivät kuitenkaan poista sosiaaliturvajärjestelmämme isoimpia ongelmia, kannustavuuden puutetta ja yleistä mutkikkuutta.

Tämän selvityksen yhteydessä ei ole mahdollisuuksia suunnitella eikä esittää sosiaaliturvan kokonaisuudistusta. Sitä vastoin on tarpeen pyrkiä hahmottamaan, miten mahdollinen kokonaisuudistus vaikuttaa tässä selvityksessä hahmoteltuun sosiaaliturvan yhtenäistämiseen.

Mahdollinen uusi sosiaaliturvajärjestelmä ei voi poistaa palkkatyön ja yrittäjyyden välisiä peruseroja, joten niistä sanottu soveltunee myös sosiaaliturvan kokonaisuudistusta suunniteltaessa. Näyttäisi kuitenkin siltä, että esillä olleet eri poliittisten ryhmien esille tuomat mallit eivät ainakaan vaikeuttaisi palkansaajan ja yrittäjän sosiaaliturvan yhtenäistämistä. Päämalleina voitaneen pitää perustuloa, negatiivista tuloveroa ja yleistukea<sup>40</sup>. Mallit pyrkivät – toki eri tavoin – tukemaan työn tekoa toimeentulon sijasta ja poistamaan työn vastaanottamisen taloudellisia esteitä. Nämä tavoitteet sopivat hyvin yrittäjyyden vahvistamiseen.

Tukimalleilla pyritään turvaamaan tietty toimeentulon taso vähätuloisuuden syystä riippumatta. Vaikka yrittäjyyden olemukseen kuuluu toimeentulon epävarmuus, tu-

<sup>40</sup> Asmo Maanselkä, Kannustava perusturva, Isosta-Britanniasta mallia Suomen sosiaaliturvauudistukseen, Ajatushautomo Kompassi, 2017

kitasot liikkunevat niin matalalla tasolla, että kyse on hyvinvointivaltioon kuuluvasta perustoimeentulon turvaamisesta. On aiheellista kohdistaa sellainen tuki myös yrittäjiin ilman pelkoa yrittäjyyden peruspiirteiden hämärtymisestä tai yrittäjätöhyöhön liittyvien kustannusten liiallisesta noususta.

Suunnitellussa sosiaaliturvan kokonaisuudistuksessa on oleellista tunnistaa työn tekemisen moninaiset muodot, käytännössä yhä monimuotoisempi ja lisääntyvä yrittäjätö.

### **5.1.5 Sosiaaliturvan kannustavuus, työttömien kannustinmalli**

Sosiaaliturvan kannustavuuden parantaminen on yksi tärkeimmistä syistä sosiaaliturvan uudistamisesta käytävälle keskustelulle ja uudistussuunnitelmille. Yrittäjyyteen sosiaaliturvan kannustavuus liittyy monin tavoin, ei vähiten osana niitä toimia, joilla parannetaan työvoiman saatavuutta. Kuten yllä on todettu, tässä yhteydessä ei ole mahdollisuuksia esittää sosiaaliturvan kokonaisuudistusta kannustavuuden näkökulmasta. Teemme kuitenkin yhden uuden keskustelualoitteen ajankohtaisesta työttömyysturvan kannustavuuden lisäämisestä. Aloite kattaa vain osaluheen kannustavuuden parantamisen tarpeesta. Luonnehdimme keskustelunavasta idea-aihioksi, emme valmiiksi pohdituksi malliksi.

Hallituksen toteuttama työttömien aktiivimalli parantaa työn tarjontaa. Malli on hyvistä tavoitteistaan huolimatta saanut osakseen paljon kritiikkiä. Olemme pohtineet, olisiko kehitettävissä työttömien aktivoimiseksi mallia, joka koettaisiin aktiivimallin kaltaista mallia myönteisemmäksi, kannustavammaksi. Kannustavuusajattusta voisi ajatella toteutettavan siten, että työtön saa taloudellisen kannustimen työllistyessään, kuitenkin ilman järjestelmän kustannusten kasvamista.

### **Ehdotus 5: Työttömien kannustinmalli**

Ehdotamme keskustelun avauksena harkittavaksi ”työttömien kannustinmallia”, jossa osa ansiosidonnaisesta työttömyysturvaetuudesta suoritettaisiin työttömänä olleelle henkilölle silloin kun hän saa työpaikan. Työttömyyden aluksi, esimerkiksi kolmen kuukauden ajan, työtön henkilö saisi täyden ansiosidonnaisen korvauksen, mutta sen jälkeen osa ansiosidonnaisesta korvauksesta jäisi odottamaan suorittamista työttömän henkilökohtaiselle työllisyystilille siihen asti, kun henkilö työllistyy. Mainitun kolmen kuukauden työttömyysjakson jälkeen tilille siirtyisi kuukausittain kumulatiivisesti esimerkiksi 5 % ansiosidonnaisesta korvauksesta, kunnes tilille siirtyvä osuus saavuttaa esimerkiksi 20 %:n tason (neljän kuukauden karttuma-aika). Jos työttömyys vielä silloin jatkuu, ansiosidonnaisen korvauksesta suoritettaisiin tämän jälkeen työttömän tilille joka kuukausi mainittu 20 % käteen jäävän osuuden ollessa vastaavasti pienempi. Työttömän toimeentulo luonnollisesti vaikeutuisi tilille siirtyvän osuuden verran, mikä merkitsisi taloudellista kannustinta olla aktiivinen työnhakija, ja tämä sitten palkittaisiin työllistymisen yhteydessä, kun hän saisi tilillä olevan ansioturvaosan käyttöönsä. Mallissa ei siis leikattaisi lopullisesti työttömän etuutta, vaan etuutta jaksotettaisiin työnhakuun kannustavalla tavalla.

Mallia mahdollisesti kehitettäessä tulisi selvittää, missä määrin ansiosidonnaisen korvauksen lykkääntyminen aiheuttaisi painetta toimeentulotukeen. Silloinkin, kun henkilö lykkäytyvän työttömyysetuuden ajaksi joutuisi sen vuoksi turvautumaan toimeentulotukeen, mallilla olisi kannustinvaikutusta työllistyä, koska henkilö saisi työllistyessään tilillä olevan rahan käyttöönsä. Tämä voisi nopeuttaa työllistymistä siten, että työttömyysjaksojen lyheneminen kompensoisi toimeentulotukimenojen mahdollista nousua. Malli olisi yhteiskunnan ja yksilön kannalta joka tapauksessa nykyistä parempi, jos se vaikuttaisi työllistymiseen pysyvän työelämästä syrjäytymisen sijasta. Erikseen olisi myös pohdittava, mitä tapahtuu työttömän tilillä olevalle säästölle, jos säästön käyttöön saamisen ehto, työllistyminen, jää kokonaan toteutumatta.

## 5.2 Yrittäjän työkyky ja jaksaminen

Yrittäjien työkyky ja jaksaminen ovat yhteydessä yritysten menestymiseen ja kasvuun. Yrittäjän työhyvinvointi on tärkeää myös yrityksen työntekijöille, sillä yrittäjän panos on keskeinen yrityksen toiminnan jatkuvuudelle ja kehittymiselle. Yrittäjän työkyky ja yrityksen menestys ovat monin tavoin yhteydessä toisiinsa. Esimerkiksi yrityksen hyvä taloudellinen tilanne tukee yrittäjän työhyvinvointia ja luo edellytyksiä niin yrittäjän kuin työntekijöidenkin työkyvystä huolehtimiseen. Yrittäjien velvoitteiden kuormittavuus (esimerkiksi työantajavelvoitteet) luonnollisesti vaikuttaa myös yrittäjän jaksamiseen. Yrittäjyyden edellytysten parantamisella – kuten tämän toimenpideohjelman teemoilla – onkin oleellinen merkitys yrittäjän työkyvylle ja jaksamiselle. Yrittäjyyden toimintaympäristön kehittämisen lisäksi tarvitaan kuitenkin toimenpiteitä, jotka kohdistuvat suoraan työkyvyn edistämiseen.

Yrittäjien työhyvinvointia koskevat tutkimukset ja selvitykset osoittavat, että yrittäjien kokemaa työhyvinvointia vahvistavat työn imu, innostus ja vahva motivaatio työtä kohtaan. Itsensä työllistäjät ovat palkansaajia tyytyväisempiä kehittymismahdollisuuksiinsa, työtehtävien sisältöön ja ammatin arvostukseen. Myös muut yrittäjät ovat keskimäärin tyytyväisiä työhönsä, siihen liittyviin vaikutusmahdollisuuksiin ja autonomiaan. Yrittäjiä kuormittavat mm. yrittäjyyteen liittyvät taloudelliset riskit ja vastuut. Yrittäjyyden eri muotoihin ja toimialoihin liittyy erilaisia kuormitustekijöitä. Yrittäjän osaaminen ja sen kehittyminen ovat tärkeä osa työkykyä: mikäli yrittäjän osaaminen ja työkyky eivät vastaa työn vaatimuksia, työ kuormittaa.

Yksittäisenä jaksamiseen vaikuttavana tärkeänä asiana on syytä mainita työstä palautuminen. Yrittäjät tekevät pitkää työviikkoa ja monet heistä nukkuvat liian vähän. Vaarana on, että palautumiselle jää liian vähän aikaa, mikä altistaa pitkittyvän ja kasvautuvan kuormituksen myötä kehittyville epäterveellisille totumuksille ja sairauksille. Palkansaajatutkimukset ovat osoittaneet yli 50- tai 55-tuntisten työviikkojen lisäävän sairauksien (esim. aivoinfarkti, masennusoireet) vaaraa. Palautumista edistävät käyttäytymismuutokset hyödyttävät nopealla aikataululla, mikä todennäköisesti motivoi muutokseen. Mikroyrittäjien palautumisesta tuottaa lisätietoa Työterveyslaitoksen johtama Promo@Work yrittäjä -tutkimus, jossa tutkitaan mobiilisovelluksella toteutettavan ohjauksen vaikuttavuutta mikroyrittäjien työstä palautumiseen ja työkykyyn. Valmennuksen tavoitteena on, että sen avulla mikroyrittäjät kehittävät

uusia ajattelu- ja toimintamalleja oman työkykynsä ja palautumisensa edistämiseksi lisäten jaksamistaan.

Vaikeuksiin joutunut yrittäjä saattaa jäädä yksin. Ongelmien ja haasteiden kasaantuminen vaarantaa jaksamista ja on riski työkyvylle. Verkostoista yrittäjä saa vertais-tukea muilta yrittäjiltä, oppii uutta ja saa tukea jaksamiselleen ja yritystoiminnal-leen. Yrittäjille kohdistuvassa viestinnässä on syytä tuoda esille yrittäjyhteisöjen ja verkostojen, työterveyshuollon sekä yritysten neuvonta- ja konsultaatiopalvelujen hyödyllisyys.

Työterveyshuolto on keskeinen yrittäjien työkykyä tukeva palvelujärjestelmä, jonka lakisääteisiin tehtäviin kuuluvat terveyden sekä työkyvyn edistäminen. Työterveys-huollossa on osaamista ja keinoja puuttua varhain työkykyä uhkaaviin tekijöihin. Työterveyshuollon piirissä olevat yrittäjät arvostavat työkyvyn säännöllistä seu-rantaa ja neuvontaa. Valtaosa yrittäjistä on kuitenkin työterveyshuollon palvelujen ulkopuolella; yksinyrittäjät työnantajayrittäjiä selvästi useammin. Moni yksinyrittäjä ei tiedä, että hänellä on mahdollisuus halutessaan järjestää itselleen työterveyspal-velut. Kaikki työnantajayrittäjät eivät ole tietoisia lakiin perustuvasta veloitteesta järjestää työterveyshuolto työntekijöilleen ja jäävät usein myös itse vaille työterve-yshuollon tukea. Yrittäjät myös kokevat työterveyshuollon järjestämisen hankalana ja usein myös kalliina. Työterveyspalvelujen hankinnan helpottamiseksi on Työter-veyslaitoksen johdolla kehitetty malli, jonka toimivuutta arvioidaan. Mallin tavoit-teena on parantaa yrittäjien työterveyshuollon kattavuutta. Lisäksi työterveyshuol-toon tarvitaan kevyitä ja joustavia toimintamalleja tukemaan yrittäjien työkykyä sekä vastaamaan muuttuvan yrittäjyyden ja työn uusien muotojen haasteisiin.

Yrittäjä vastaa työpaikan työsuojelutoiminnasta. Pienten yritysten yrittäjät eivät useinkaan tiedä työsuojeluvastuistaan ja heidän tietonsa työn terveys- ja turvalli-suusasioista ovat usein puutteellisia, eikä yrityksissä ole muuta asiantuntemusta tai resursseja asiaan. Mikäli työn terveys- ja turvallisuusriskejä ei arvioida säännöllises-ti, eikä niiden hallintaan ole toimintasuunnitelmaa, tämä on riski yritystoiminnalle. Työterveyslaitoksen kehittämä PIRA-menetelmä auttaa pienyrityksiä riskien hallin-nassa. Työterveyshuollon tuella toteutettu riskinarviointi ja työpaikkaselvitys tuke-vat yrittäjää, jonka tehtävä on huolehtia näistä asioista.

### **Toimenpide-ehdotukset yrittäjien työkyvyn ja jaksamisen parantamiseksi**

Yrittäjien jaksamisen parantamiseen kohdistuvat erityistoimet ovat luonteeltaan toiminnallisia, kun taas yrittäjyyden olosuhteiden parantaminen edellyttää usein yhteiskunnan rakenteiden, kuten lainsäädännön muutoksia. Ehdotettavien toimien tarkoituksena on yhtäältä herättää keskustelua ja edistää myönteistä asenneilmapiiriä yrittäjien terveyden ja työkyvyn edistämisen merkityksestä ja toisaalta esittää konkreettisia keinoja yrittäjien jaksamisen parantamiseksi. Yrittäjien voimavarojen lisäämiseksi ja työkuormituksen vähentämiseksi tarvitaan nykyisten hyvien käytäntöjen jatkamista, mutta myös uudenlaisia ratkaisuja.

Suuri työkyvyn tuen tarve on yksinyrittäjillä ja pientyönantajina toimivilla sekä yrittäjillä, joiden työssä ja toimialalla esiintyy runsaasti henkistä ja ruumiillista kuormitusta.

### **Ehdotus 6: Yrittäjien jaksamisen parantaminen**

Lisätään yrittäjien tietoisuutta terveyden, työstä palautumisen ja työkyvyn edistämisen tärkeydestä osana yrittäjyyskoulutusta. Koulutuksessa ohjataan myös yrittäjää hakemaan tukea työterveyspalveluista ja lisätään tietoutta työturvallisuusasioista osana menestyvää yritystoimintaa. Tiedotetaan yrittäjäverkostojen ja saatavilla olevan neuvonnan merkityksestä yrittäjän jaksamiselle esimerkiksi teemoilla: ”Huolehdi itsestäsi, yrittäjä. Hae voimaa verkostoista, älä jää yksin. Työterveys ja -turvallisuus – osa menestyvää yritystoimintaa.”

Lisätään mikroyrittäjien taitoja tunnistaa oma tilanteensa ja muokata ajatteluaan ja käyttäytymistään esimerkiksi Työterveyslaitoksen Promo@Work-Palautu -sovelluksen tai Virtaa palautumisesta -verkkovalmennuksen avulla. Tavoitteena on myös edistää kyseistä asiaa koskevan yksityisen tarjonnan syntymistä.

Parannetaan työterveyshuollon kattavuutta ja tukea yrittäjille ja pienille yrityksille. Huomioidaan kehittäminen SOTE-uudistuksessa. Tämä edellyttää hallinnon rajat ylittävää yhteistyötä.

Hyödynnetään pienten yrittäjien ja yritysten työturvallisuus- ja työterveysriskien hallinnassa Työterveyslaitoksen kehittämää PIRA-menetelmää.

Kohdennetaan tutkimusrahoitusta yrittäjien terveyden ja työkyvyn ratkaisujen kehittämiseksi.

## **5.3 Yrittäjyyden aloittamisen ja lopettamisen helpottaminen**

Yrittäjyyden aloittamiseen liittyy suuri tiedon tarve liikeidean toimivuudesta yritystoiminnan harjoittamiseen liittyvien velvoitteiden tuntemiseen. Näin ollen yritystoiminnan aloittamiseen liittyvillä neuvontapalvelujen saatavuudella ja laadulla on tuntuva merkitys aloittamisen helpottamisessa.



Yritystoiminnan aloittamiseen liittyviä neuvontapalveluja on Suomessa runsaasti tarjolla. Keskitetysti koottua tietoa yritystä perustavalle löytyy mm. **Suomi.fi/yritykselle**-verkkopalvelusta, joka kattaa yrityksille ja yrittäjiksi aikoville suunnatut viranomaispalvelut. Suomi.fi-palveluväylä tarjoaa vakioidun tavan tietojen siirtoon organisaatioiden välillä mahdollistaen turvallisten palvelukokonaisuuksien rakentamisen kansalaisille, yrityksille ja viranomaisille. Yritys-Suomi-puhelinpalvelu neuvoo alkavia ja toimivia yrityksiä eri tilanteissa. Yleisellä tasolla ja kansainvälisessä vertailussa myöskään sääntely ei näyttäisi olevan merkittävä este yrittämiselle.

Yrityspalveluja on kehitetty viimeisten vuosien aikana yhä enemmän yhden luukun palveluperiaatteen suuntaan. Digitaalisen Suomi.fi/yritykselle-verkkopalvelun lisäksi erityisesti Business Finlandia on kehitetty yhden luukun palveluperiaatteen suuntaan. Alueellista yhden luukun yrityspalveluyhteistyötä on puolestaan toteutettu kokoamalla yhteen seudulliset yrityspalvelut. Tulevan maakuntaudistuksen myötä nykyisin ELY-keskusten ja TE-toimistojen työvoima- ja yrityspalveluista tulee kasvupalveluja, joista vastaavat vuoden 2021 alusta maakunnat. Kasvupalvelulla maakunnat edistävät uuden yritystoiminnan syntyä, yritysten kasvua, uudistumista ja kansainvälistymistä sekä vastaavat työmarkkinoiden tarpeisiin erityisesti osaavan työvoiman saatavuuden turvaamiseksi. Palvelujen tarjoamisessa yritysasiakkaille keskeistä on ns. yhden kontaktin periaate, jossa yritysasiakastietoja jaetaan julkisten palveluntarjoajien kesken. Tämä auttaa vähentämään turhaa byrokratiaa ja säästämään aikaa.

Merkittäväksi uutta yrittäjyyttä helpottavaksi palveluksi on osoittautunut uusyrityskeskusten toiminta. Suomen Uusyrityskeskukset ry:n neuvonnan avulla perustetaan vuosittain yli 7 000 yritystä. Niiden selviämisen aste on merkittävästi korkeampi kuin palvelua käyttämättömien aloittavien yritysten.

Katsomme, että turvaamalla ja kehittämällä nykyisiä neuvontapalveluja helpotetaan asianmukaisella tavalla yritystoiminnan aloittamista myös jatkossa.

Yrityksen perustamisen hallinnollista taakkaa on vuosien varrella kevennetty niin, että emme ole havainneet siinä merkittäviä esteitä lukuun ottamatta vaikeuksiin joutuneen yrittäjän uutta alkua (jakso 5.4.2). Osakeyhtiömuotoisen yrityksen perustamisesta on jossakin määrin rasittanut 2 500 euron vähimmäisosakepääomavaatimus. Vaatimus on muodostunut tarpeettomaksi velvoitteeksi, koska sillä ei ole vel-

kojen suojan kannalta tosiasiallista merkitystä. Hallitus on ilmoittanut poistavansa velvoitteen, joten siihen liittyvä hallinnollinen taakka on poistumassa.

Osakeyhtiömuotoisen yritystoiminnan lopettaminen sitä vastoin, koetaan mutkikkaaksi ja kalliiksi. Osakeyhtiötä ei voi lopettaa vapaamuotoisesti, vaan se tulee pääsääntöisesti purkaa joko selvitysmenettelyssä tai konkurssissa taikka jakautumisen tai purkautumisen kautta. Selvitysmenettelystä aiheutuu yrittäjälle sekä selvitysmiesten palkkioista, että hallinnollisista maksuista johtuvia kustannuksia, jotka ovat tavallisesti huomattavan korkeita lopetettavan yrityksen varallisuuteen nähden.

Oikeusministeriössä on pohdittu vaihtoehtoista, kevennettyä purkumenettelyä yksityisille osakeyhtiöille tai yritystoiminnan jatkamista toiminimellä tai muussa muodossa. Tämän mukaan yksityinen osakeyhtiö on voitava purkaa myös siten, että velat maksetaan toiminnan aikana, purkamispäätös ilmoitetaan ja merkitään kaupparekisteriin ja nettovarot jaetaan määräajan kuluttua purkamispäätöksen rekisteröinnistä. Ministeriö harkitsisi lisäksi yhden osakkaan mikroyrityksen purkamisen helpottamista siten, että purkupäätöksen rekisteröinnin jälkeen ainoa osakas ottaa vastatakseen kaikista yhtiön velvoitteista ja saa yhtiön varat.

Osakeyhtiöiden lopettamisen vaikeus heijastuu kielteisesti myös kaupparekisterin tietojen ajantasaisuuteen. Patentti- ja rekisterihallitus on oikeutettu poistamaan muun muassa 10 vuotta toimimattomina olleet osakeyhtiöt rekisteristä, mutta passiiviset yhtiöt ovat ehtineet olla tätä ennen rekisterissä jo vuosia. Esimerkiksi vuonna 2016 kaupparekisteristä poistettiin yli 29 000 toimintansa lopettanutta yritystä.

Oikeusministeriön arviomuistiossa<sup>41</sup> esitettyjen linjausten toteutuminen helpottaisi osakeyhtiömuotoisen yritystoiminnan lopettamista tuntuvasti. Toki myös selvitettäviä kysymyksiä on, esimerkiksi, miten on suhtauduttava lopetettavan yrityksen vastuisiin, jotka ilmenevät vasta purkamisen jälkeen.

---

41 Oikeusministeriön julkaisu: mietintöjä ja lausuntoja 20/2016, OM32/41/2015

## **Ehdotus 7: Osakeyhtiömuotoisen yritystoiminnan lopettamisen helpottaminen**

Käynnistetään oikeusministeriön arviomuistion pohjalta osakeyhtiön purkamisen helpottamiseen johtava valmistelu.

## **5.4 Riskinottoon kannustaminen**

### **5.4.1 Kohtuullinen ja kannustava verotus**

#### **5.4.1.1 Yrittäjien verotuksen yleislinjat, eräitä kehittämisvaihtoehtoja**

Hallituksella on vireillä erityisesti yritys- ja henkilöverotusta koskeva laaja verotuksen tiekarttaudistushanke<sup>42</sup>. Tämän johdosta tässä raportissa käsitellään vain yrittäjien verotuksen kehittämisen suuntaviivoja ja tehdään muutama suuntaa-antava keskustelun avaus.

Keskustelunavausten johtoajatuksena on luoda pohjaa uusiutumislle ja kasvulle. Ehdotukset tukevat erityisesti alkuvaiheen ja pienten yritysten mahdollisuuksia kasvuun ottaen huomioon, että uudistuvan työn ja yrittäjyyden maailmassa osaamis- ja pääoma on aineellista pääomaa tärkeämpää. Yleisen veronalennusvaran ollessa julkisen talouden tasapainon ylläpitämiseksi niukka, painotus merkitsee, että vakiintuneiden, aineelliselta pääomaltaan vauraiden yritysten omistajien verotus jossakin määrin kiristyisi nykyisestä. Kuitenkin kaikissa malleissa yritysverotuksen kokonaistuotto laskisi jossakin määrin.

Seuraavassa on useita veropoliittisia näkemyksiä ilman kirjallisuus- ja muita lähteiviittauksia. Tämä johtuu siitä, että monet kannanotot ovat omiamme ja niiltä osin kuin vero-oikeudellista lähdeaineistoa on, sitä ei käytettävissä olevin resurssein ole ollut mahdollista läpikäydä. Merkittävänä vero-oikeudellisena selvityksenä ja lähde-

<sup>42</sup> Verotuksen muutospainee ja tulevaisuuden verojärjestelmä, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta, VNK/1767/48/2017

materiaalina voi mainita esimerkiksi niin sanotun Hetemäen työryhmän raportin<sup>43</sup>, olkoonkin, että emme voi yhtyä kaikkiin raportin johtopäätöksiin.

Lähes kaikissa maissa on erityisesti pk-yrityksille suunnattuja verotuksellisia kannusteita. Kannustin tarkoittaa jonkinlaista helpotusta tai alennusta kyseisen maan verotuksen yleiseen tasoon nähden. Yrittäjille ja pk-yrityksille kohdistetaan verokannustimia yleensä yrittäjyyden kasvu- ja työllisyysvaikutuksen vuoksi. Yrittäjille suunnattuja verokannusteita voi tulkita myös pienyrityksen lainsäädännöllisen aseman kompensoitukseksi. Monet pienyrityksiä koskevat lainsäädännölliset veloitteet raskaita pientä yritystä suhteellisesti enemmän kuin suurta, jolloin verotuksella voidaan tasata erilaisiin yrityksiin kohdistuvaa suhteellista yhteiskunnallista rasitetta.

Verokannustimet ovat lähtökohtaisesti ristiriidassa hyvänä veropolitiikkana pidetyn neutraalin verotuksen kanssa (ns. neutraliteettiperiaate). Tätä puhdasoppista veropolitiikkaa ei kuitenkaan harjoiteta missään. Tyypilliset poikkeamat neutraalisuudesta ovat verotuksella tavoiteltavat tulonjakovaikutukset ja muut tietoiset ohjauksivaikutukset kuten esimerkiksi talouskasvuun ja työllistämiseen kannustaminen. Verotuksellisia yrittäjyyskannustimia lienee kaikissa OECD-maissa. Suomessa merkittävin poikkeama neutraalista verotuksesta on työtulojen progressiivinen verotus: isoista tuloista peritään myös suhteellisesti suurempi vero kuin pienistä tuloista. Tämä veronmaksukykyyn perustuva epäneutraalisuus on verojärjestelmämme oleellinen osa ja nauttii yhteiskunnassa laajaa tukea. Yrittäjien verokannustimien torjuminen neutraalin verotuksen vastaisena – mikä näkemys ei ole veropoliittisessa keskustelussa harvinainen – ei olekaan johdonmukaista huomioon ottaen, että verotuksemme perusrakenne on tietoisesti ja laaja-alaisesti epäneutraali.

Neutraali verotus on myös käsitteellisesti ongelmallinen. Kaikille sama lainsäädäntö ei turvaa sitä, että lainsäädäntö kohtelee verovelvollisia samalla tavalla, koska heidän tilanteensa poikkeavat käytännössä toisistaan. Yritysmaailman osalta esimerkiksi suurta pörssiyritystä, muutaman henkilön pienyritystä ja sijoitusyhtiötä ei voi asettaa käytännössä samaan asemaan kaikkia koskevin samanlaisin säännöksin. Realistisena neutraalin verotuksen tavoitteena voi pitää sitä, että samankaltaisessa asemassa olevia verovelvollisia kohdellaan laissa samalla tavalla.

---

43 Verotuksen kehittämistyöryhmän loppuraportti, Valtiovarainministeriön julkaisu 51/2010

Voimassaolevan lain mukaan listaamattoman yhtiön luonnolliselle henkilölle jakama osinko jaetaan verotuksessa pääomatulo- ja ansiotulo-osuuksiin yhtiön nettovarallisuuden perusteella. Yhtiön jakamasta osingosta 25 prosenttia on veronalaista pääomatuloa ja 75 prosenttia osinkoverosta vapaata tuloa siltä osin kuin osingon määrä vastaa enintään osakkeiden matemaattiselle arvolle laskettua kahdeksan prosentin vuotuista tuottoa. Verovapaasta tulosta ei ole kysymys, sillä huojennusalueellakin olevista osingoista on maksettu yhteisövero (vrt. ennakonpidätys palkansaajalla). Jos osingonsaajan verovuonna saamien tällaisten osinkojen yhteismäärä ylittää 150 000 euroa, ylimenevästä osasta on veronalaista pääomatuloa 85 prosenttia ja osinkoverosta vapaata tuloa 15 prosenttia.

Jos osinko on yli kahdeksan prosenttia osakkeen matemaattisesta arvosta, ylimenevästä osasta 75 prosenttia on veronalaista ansiotuloa ja 25 prosenttia osinkoverosta vapaata tuloa.

Noteeraamattomasta yhtiöstä saatu osinko voidaan verottaa myös kokonaan ansiotulona työpanokseen perustuvan osingon erityissäätelyn nojalla. Säännöstä sovelletaan, jos osingon maksun perusteena on osingonsaajan tai tämän intressipiiriin kuuluvan työpanos.

Verohallinto laskee osakkeen matemaattisen arvon yhtiön edellisenä vuonna päättyneen tilikauden taseen perusteella. Osakkeen matemaattinen arvo lasketaan yhtiön nettovarallisuuden perusteella siten, että nettovarallisuus (varat - velat) jaetaan yhtiön ulkona olevien osakkeiden lukumäärällä.

Yrittäjien tulojen nykyistä verotusta voi yleisesti luonnehtia verraten kannustavaksi. Riskinotosta osakeyhtiössä palkitaan verotuksen ns. huojennusalueella. Huojennuksen saa kuitenkin vain silloin, kun yrityksellä on riittävästi aineellista omaa pääomaa. Osakeyhtiöt, joilla on vähän omia pääomia, eivät saa kannusteita hyväkseen. Tällaisia ovat tyypillisesti alkuvaiheen yritykset ja palvelualan osaamisintensiiviset yritykset, joiden pääoma on osaamisessa eikä aineellisessa pääomassa. Järjestelmä vastaa huonosti uuden työn maailmaan, jossa korostuvat innovaatiot, työstämuutokset ja tulolähteiden moninaisuus aineellisen pääoman kerryttämisen sijasta. Nettovarojen vähäinen määrä voi myös johtaa ankaraan yhtiön ja osakkaan kokonaisverotukseen, vaikka yritys esimerkiksi jo työllistäisi hyvin ja kantaisi merkittäviä

työsuhteeseen liittyviä liikeriskejä. Tämä nykyisen verojärjestelmän keskeinen pulma on syytä korjata.

Toinen ongelma on järjestelmän mutkikkuus, olkoonkin, että järjestelmän perusteet ovat vuosien saatossa tulleet vakiintuneille yrittäjille verraten tutuiksi. Aloittava yrittäjä on kuitenkin melkoisen oppimishaasteen edessä. Yksinkertaisempi verotus luonnollisesti vähentäisi verotukseen liittyvää hallinnollista taakkaa ja tekisi liiketoiminnan suunnittelusta nykyistä helpompaa.

Yrittäjien verotusta kehitettäessä on tärkeää havaita, että pienessä yrityksessä yrityksen yleensä harvalukuiset omistajat kokevat yrityksen ja heidän oman osuutensa (osingon tai palkan) verotuksen kokonaisuutena. Tosiasiallisesti yritys ja sen omistajat muodostavatkin taloudellisen riskikokonaisuuden, missä yrittäjä kantaa yksityistaloudellaan vastuun yrityksen riskeistä oman pääoman, takausten ja työpanoksen muodossa. Yrityksen verot koetaan myös omaksi veroksi. Tämä yrittäjän taloudellinen samaistuminen yritykseensä tarkoittaa, että tarkasteltaessa yrittäjän verotuksen kohtuullisuutta ja kannustavuutta on tarkasteltava yhtiöveron ja osakkaan veron yhteenlaskettua määrää. Suuressa, omistajamäärältään laajassa yrityksessä omistajan taloudellinen samaistuminen omistamaansa yhtiöön ohenee ja lopulta poistuu: laajaomisteisen yrityksen osakkeenomistaja ei koe yhtiön maksamia veroja omikseen.

Nykyinen verojärjestelmä tunnistaa mainitun yrittäjävetoisen osakeyhtiön erityispiirteet. Samaistumisen lakkaamista ei ole kuitenkaan tarkkaan määritettävissä. Verokannusteen raja onkin hallinnollisista syistä ollut tarpeen vetää yrityksen listautumiseen. Rajan ollessa näin ”ylhäällä” verokannustin kohdistuu myös sellaisiin listaamattomiin yrityksiin, joilla on laaja omistajajoukko eikä omistaja verotuksellisesti samaistu yhtiöön. Pääosin verotus kuitenkin kohdistuu oikein, kun se koskee kymmeniä tuhansia pieniä osakeyhtiöitä, joissa samaistus tapahtuu.

Nykyjärjestelmää on arvosteltu siitä, että sen on sanottu jarruttavan yritysten listautumisia markkinapaikoille. Jossakin määrin näin voi olla, mutta käsityksemme mukaan haittavaikutus on verraten vähäinen suhteessa listautumisen muihin lukuisiin vaikutuksiin. Esimerkiksi listautumisilla saatava uusi pääoma yritykseen ja vanhojen omistajien vaurastumisen mahdollisuus ovat yleensä merkittävästi isompia hyötyjä kuin omistajan osinkoverotuksen muutos.

Yritysverotuksen uudistamiskeskustelussa on esitetty myös Viron yritysveromallin kaltaista järjestelmää Suomeen. Viron yritysveromallin ydin on siinä, että yhtiön vero, Virossa 20 % yhtiön tuloksesta, suoritetaan vasta siinä vaiheessa, kun omistajat nostavat yrityksestä osinkoa. Kysymys on siis verotuksen lykkäämisestä, ei siitä, että yritysten tulosta ei verotettaisi lainkaan, kuten mallista käydyssä poliittisessa keskustelussa mallia on joskus tulkittu. Järjestelmän merkittävänä kasvua edistävä-  
nä piirteenä on, että yritykseen jätetty tulos voidaan käyttää kokonaisuudessaan investointeihin ja kasvuun, kun vero suoritetaan vasta osakkaiden nostaessa osinkoa. Mallin haittapuolena veronsaajan kannalta on yhtiön verotuksen lykkääntyminen, joka verotuksen käyttöönottovaiheessa alentaa verokertymää. Toisena pulmana on nähty, että mallin seurauksena yrityksistä voi tulla ylivarakkaita (lipasvaikutus), jolloin pääoman käyttö ei ole riittävän tehokasta. Tätä riskiä vähentää omistajayrittäjän tarve nostaa osinkoa toimeentuloaan varten ja toisaalta yrittäjän tavoite saada toiminnalleen ja pääomalleen mahdollisimman hyvä tuotto.

Yrittäjien verotuksen kehittäminen tulisi mielestämme nojautua seuraaviin näkökohtiin:

1. Verotus kannustaa ottamaan riskiä ja kasvattamaan yritystä
2. Osakeyhtiön verotuksessa otetaan huomioon, että pienessä yrityksessä yrittäjä ja muut omistajat samaistuvat yritykseen ja tarkastelevat yhtiön ja osingon verotusta kokonaisuutena
3. Verotus kannustaa myös osaamisintensiivisiä ja aloittavia yrityksiä (yrittäjiä), joilla yrityksen nettovarallisuus on vaatimaton

Toiminimien ja henkilöyhtiöiden verotuksessa ei mm. nykyisen hallituksen kaudella tehtyjen kehittämistoimien seurauksena ole merkittäviä uudistamistarpeita. Sen vuoksi raportin ehdotukset koskevat vain osakeyhtiöitä ja niiden omistajia. Kehitettäessä osakeyhtiöiden verotusta on kuitenkin huolehdittava myös eri yritysmuotojen oikeudenmukaisesta kohtelusta, joten osakeyhtiöiden verotuksen mahdollinen muutos aikaansaa tarpeen tarkastella myös henkilöyhtiöiden verotusta. Ehdotukset koskevat noin 140 000 yritystä.

Seuraavia ehdotuksia voi luonnehtia suuntaa-antaviksi keskustelun avauksiksi. Mahdollinen jatkovalmistelu vaatii tämän työn yhteydessä tehtyjä summittaisia

vaikutusarvioita laajemman ja täsmällisemmän arvioinnin. Esitettyjen periaatteiden nojalla osakeyhtiömuotoisten listautumattomien yritysten kehittämisessä voitaisiin selvittää lähemmin seuraavaa kolmea vaihtoehtoja. Kaksi ensimmäistä ovat esitettyssä muodossa uusia, kolmas on esitetty Elinkeinoelämän valtuuskunnan julkaisusarjassa<sup>44</sup>.

### **Ehdotus 8: Myöhennetty progressiivinen yhtiöverotus**

Listautumattoman yrityksen tulovero kannettaisiin siinä vaiheessa, kun osakas nostaa osinkoa yrityksestään, nostetun osingon määrän mukaisesti. Veron määrä laskettaisiin työn verotusta koskevan progressiivisen taulukon mukaan. Yrityksestä ulos otetun tulon vero olisi siten sama kuin palkansaajan tulovero. Verotuksella ei olisi kytköstä yhtiön nettovarallisuuteen.

Muutos kannustaisi kasvattamaan yritystä ja työllistämään, koska vero perittäisiin vasta osakkaan nostaessa yrityksestä osinkoa. Arvioimme kasvuvaiikutuksen merkittäväksi.

Muutos kohtuullistaisi useimpien aloittavien ja osaamisintensiivisten osakeyhtiöiden kokonaisverorasitusta, mutta kiristäisi nyt huojennusaluetta hyödyttävien runsasvaraisten yhtiöiden tuloksen kokonaisverotusta. Arvioimme yrityksen kasvumahdollisuuden parantumisen kuitenkin niin merkittäväksi kannustimeksi, että muutos ylläpitäisi ja jopa parantaisi yrittäjyyden verotuksellista kannustavuutta niidenkin yrittäjien osalta, joiden lopullinen verotus staattisesti tarkasteltuna kiristyisi nykyisestä. Yrityksen verotuksen myöhentymisestä hyötyvät palkansaajat lisääntyvinä työpaikkoina ja yrittäjä yritysomaisuuden nykyistä nopeampana kasvuna. Yrittäjän lopullisen verotuksen toteutuminen palkansaajan verotuksen mukaisesti vahvistaisi yrittäjien verotuksen yleistä hyväksyttävyyttä. Nykyjärjestelmään verrattuna tuntuva etu olisi myös järjestelmän yksinkertaistuminen.

44 Yhteisöveron uusi diili, EVA analyysi No 56, 19.4.2017



Muutoksen kustannusvaikutus nykyiseen verrattuna olisi suuntaa antavien laskelmien mukaan ensimmäisinä vuosina tuntuva, mahdollisesti puolen miljardin – miljardin euron luokkaa vuositasolla. Laskelmissa on oletettu, että osingonjako vähenisi alkuvuosina nykyiseen verrattuna 30 %; nykyisin listaamattomat yritykset ovat pitkän aikavälin keskiarvona jakaneet osinkoa n. 70 % tuloksestaan. Pitkällä aikavälillä arvioimme verotuottojen päätyvän osapuilleen nykyiselle tasolle osingonjaon lisääntyessä ja työpanoksen kasvaessa. Luotettavia ekonometrisiä laskelmia mallin vaikutuksesta, kuten ylipäänsäkään veromuutosten vaikutuksista, ei kuitenkaan ole saatavissa.

Erikseen selvitettäviä kysymyksiä olisivat muun muassa verotuksen toteutuminen yrityksen tai sen osuuden myynnissä ja siirtymävaiheen sääntely. Olisi myös arvioitava, kannustaako malli liiaksi sarjayrittäjyyteen, kun yrityksen myynti saatettaisiin isojen osinkojen verotuksen kiristyessä kokea pitkäaikaista omistamista houkuttelevammaksi. Toisaalta tällainen dynamiikka tehostaisi kasvua. Olisi myös huolehdittava listautumattomien yritysten verotuksen kilpailukyvystä listautuneihin yrityksiin verrattuna tilanteessa, jossa listautuneiden yritysten yhteisövero mahdollisesti laskee. Niin ikään olisi tarkasteltava mallin vaikutusta eri yhtiömuotojen verotuksen neutraaliuden näkökulmasta.

Seuraavassa taulukossa on kaavamaisia laskelmia mallin vaikutuksista yrityksiin erilaisilla tulo- ja nettovaratasoilla. Niissä ei ole huomioitu verotuksen lykkäysvaikutuksen myönteistä vaikutusta yritysvarallisuuden kasvuun. Lykkäysvaikutuksen taloudellisten hyötyjen laskeminen yrittäjän oman verotuksen mahdollisen kiristymisen kompensaaiona on osoittautunut ongelmalliseksi. Käyttäytymismallien muutokset voivat myös muuttaa lopputulosta kaavamaisten laskelmien osoittamasta.

	nettovaraton	optimaaliset nettovarot	progressiivinen
voitto	50 000	50 000	50 000
yhteisövero	10 000	10 000	0
yhteisövero %	20 %	20 %	0 %
jaettava osinko	40 000	40 000	50 000
nettovarallisuus	0	500 000	
8 %		40 000	
verovapaa	10 000	30 000	
ansiotulo	30 000		50 000
pääomatulo		10 000	
vero	4 200	3 000	11 000
ansio-/pääomatulovero %	14,0 %	30,0 %	22,0 %
verot yhteensä	14 200	13 000	11 000
vero % yhteensä	28,4 %	26,0 %	22,0 %

	nettovaraton	optimaaliset nettovarot	progressiivinen
voitto	100 000	100 000	100 000
yhteisövero	20 000	20 000	0
yhteisövero %	20 %	20 %	0 %
jaettava osinko	80 000	80 000	100 000
nettovarallisuus	0	1 000 000	
8 %		80 000	
verovapaa	20 000	60 000	
ansiotulo	60 000		100 000
pääomatulo		20 000	
ansio-/pääomatulovero	15 000	6 000	32 000
ansio-/pääomatulovero %	25,0 %	30,0 %	32,0 %
verot yhteensä	35 000	26 000	32 000
vero % yhteensä	35,0 %	26,0 %	32,0 %

	nettovaraton	optimaaliset nettovarot	progressiivinen
voitto	187 500	187 500	187 500
yhteisövero	37 500	37 500	0
yhteisövero %	20 %	20 %	0 %
jaettava osinko	150 000	150 000	187 500
nettovarallisuus	0	1 875 000	
8 %		150 000	
verovapaa	37 500	112 500	
ansiotulo	112 500		187 500
pääomatulo		37 500	
ansio-/pääomatulovero	38 250	11 550	73 000
ansio-/pääomatulovero %	34,0 %	30,8 %	38,9 %
verot yhteensä	75 750	49 050	73 000
vero % yhteensä	40,4 %	26,2 %	38,9 %

### **Ehdotus 9: Yhtiövero, progressiivinen osinkovero pääomatulona, ei netto-varasidonnaisuutta**

Yhtiövero olisi yleisen yhtiöverokannan mukainen ja osinkoa verotettaisiin pääomaverona lineaarisesti siten, että osingon ollessa alle 25 000 euroa, perittäisiin vain yhtiön vero 20 %. Tällä 25 000 euron tulotasolla veron määrä olisi osapuilleen sama kuin progressiivisessa ansiotulojen verotuksessa. Osingon ollessa yli 25 000 euroa mutta alle 100 000 euroa, osinkovero olisi jaetun osingon määrän suhteellinen osuus 25 000 ja 100 000 euron välisestä erosta kerrottuna yleisellä pääomatuloveron 30 %:lla. Osingon ollessa 100 000 euroa tai enemmän, osinkovero saavuttaisi 30 %. Kokonaisveroaste olisi jaetun osingon osalta 44 %, mikä vastaa nykyjärjestelmässä kokonaisverorasitusta yli 150 000 euron noteeraamattomasta yhtiöstä saatujen osinkojen osalta ja listattujen yhtiöiden osingon kokonaisverorasitusta. Tulotaso 100 000 euroa vastaa noin 44 %:n tasoa progressiivisessa ansiotuloverotuksessa sisältäen sosiaalivakuutusmaksut. Osinkoveron määräytymiseen ei enää vaikuttaisi yrityksen nettovarallisuus.

Osinkovero laskettaisiin seuraavan kaavan mukaisesti:

$$\frac{(\text{osinkojen määrä} - 25\,000 \text{ euroa}) \times 30\ \%}{(100\,000 \text{ euroa} - 25\,000 \text{ euroa})}$$

Jos verovuonna saatujen osinkojen määrä noteeraamattomista yrityksistä on enintään 25 000 euroa, laskukaavaa ei käytetä. Osinkotulosta ei tällöin peritä erikseen veroa, vaan pelkästään yhtiön vero 20 %. Laskukaavaa ei käytetä myöskään, jos verovuonna saatujen osinkojen määrä noteeraamattomista yrityksistä ylittää 100 000 euroa. Silloin osinkotulosta peritään 30 %:n vero kokonaisverorasituksen muodostuessa 44 %:ksi.

Muutos kohtuullistaisi aloittavien ja osaamisintensiivisten yhtiöiden verotusta. Näin malli korjaisi nykyisen verotuksen keskeistä puutetta, mutta kiristäisi huojennus- aluetta hyödyttävien vauraiden yhtiöiden verotusta. Myös tämä järjestelmä olisi nykyistä yksinkertaisempi.

Karkean laskelman mukaan muutos vähentäisi verotuloja noin 150 miljoonalla eurolla vuodessa.

### **Ehdotus 10: Osinkoverotuksen laajempi yrittäjähuojennus**

Tässä mallissa säilytettäisiin nykyinen listaamattomien yritysten verotus muuten nykyisellään, mutta siihen tuotaisiin myös aloittavia ja osaamisintensiivisiä yrityksiä koskeva huojennus. Kokonaisverotuksen taso olisi 26 % yrityksen tuloksesta johonkin vuosittaiseen euromäärään, esimerkiksi 30 000 euroon saakka nettovarallisuudesta riippumatta. Muu osinko verotettaisiin ansiotulona.

Malli korjaisi nykyisen verotuksen keskeistä pulmaa niukkavaraisten yritysten verotuksen osalta. Pulmana olisi kuitenkin yritysverotuksen kokonaisuuden mutkistuminen entisestään, vaikka itse muutos olisi toteutettavissa suhteellisen vaivattomasti. Toki vähimmäishuojennus myös yksinkertaistaisi osinkoveron laskentaa pienissä yrityksissä niissä tapauksissa, joissa huojennus tulisi sovellettavaksi.

Mallin kustannusvaikutus olisi ensimmäisen viiden vuoden aikana n. 100 milj. euroa järjestelmän tullessa voimaan porrastetusti. Mallin on esittänyt Aalto-yliopiston apulaisprofessori Tomi Viitala<sup>45</sup>.

#### **5.4.1.2 Työsuhdeoptioiden verotus aikaisen vaiheen kasvuyrityksissä**

Aikaisen vaiheen kasvuyrityksiin sisältyy merkittävä talouden kasvumahdollisuus. Mahdollisuuden hyödyntäminen yrityksen ja koko kansantalouden hyväksi vaatii korkean tason osaamisen saamista yritykseen. Startup-yritykset hakevatkin henkilöitä, jotka tuovat yritykseen jotakin sellaista, mikä yrityksestä puuttuu ja joilla itselläänkin on yrittäjämäinen kyky ja vaisto viedä vielä vailla näyttöjä olevaa kiinnostavan liikeidean yritystä eteenpäin. Haussa on usein huippuosajia, jotka ovat valmiita laittamaan itsensä vuosiksi likoon yrityksen vuoksi, aluksi ilman merkittävää kor-

45 Yhteisöveron uusi diili, EVA analyysi No 56, 19.4.2017

vausta. Tällaisia huippuosaajia houkutteellaan myös ulkomailta. On luonnollista, että kuvatuista sitoutuneista huippuosaajista on kova kysyntä.

Aikaisen vaiheen kasvuyritys ei kykene houkuttelemaan osaajia perinteisillä työsuhte-educilla, kuten palkalla, koska liikevaihto ja kannattavuus ovat yleensä yrityksen alkuvaiheessa pitkään vaatimattomia. Kuitenkin yritys tarvitsee huippuosaamista rakentamaan kriittisessä vaiheessa olevaa yritystä. Tämän, erityisesti kasvuvaiheen haasteen johdosta startup-yritykset pyrkivätkin houkuttelemaan huippuosaajia muulla tavalla kuin perinteisillä työsuhte-educilla. Huippuosaajia rekrytoidaan startup-yrityksiin tekemällä heistä yrityksen omistajia luovuttamalla heille yhtiön osakkeita tai optio-oikeuksia osakkeiden myöhempää hankintaa varten. Luovutus voi tapahtua vastikkeetta tai osakkeen taikka optio-oikeuden sen hetkistä arvoa alemmalla hinnalla. Omistajuus ja siihen liittyvä arvonnousun mahdollisuus on se houkutin, joka saa rekrytoitavan henkilön sitoutumaan yritykseen ja kestämaan kehitysvaiheen haasteet.

Merkittäväksi tämänkaltaista rekrytointia estäväksi tekijäksi on kuitenkin noussut verotus. Työntekijän saama etu verotetaan saantihetkellä ansiotulona. Eduksi katsotaan osakkeen käyvän arvon tai osakkeesta taikka optio-oikeudesta mahdollisesti maksetun hinnan erotus. Arvostuksesta riippuen, vero voi muodostua huomattavaksi ilman, että työntekijällä on todellisuudessa käytettävissään veroa vastaavaa tuloa. Tämä johtuu siitä, että alkuvaiheen yrityksen osake ei yleensä ole myytävissä. Startup-osakkeilla ei ole markkinapaikkaa, mikä vaikeuttaa myyntiä, minkä lisäksi osake-etu on usein sidottu ehtoihin, jotka varmistavat työntekijän pysyvän yrityksessä tietyin ajan. Voi myös käydä niin ja usein käykin, että osake voi laskea merkintähetken arvostaan tai jopa menettää arvonsa. Käytännössä työntekijää siis saatetaan verottaa tulosta, jota hän ei koskaan saa. Osakkeen myynnin yhteydessä suoritetaan lisäksi veroa myyntivoitosta – merkintähetken arvon ja kauppahinnan erotuksesta – mikäli myyntivoittoa on syntynyt. Tämä verotus toteutuu pääomatulon verona.

Nykyverotusta voi pitää verotettavan tulon epävarmuuden johdosta kohtuuttoman ankarana ja joka tapauksessa veronmaksukyvyyn kannalta ongelmallisesti ajoittuna. Ruotsissa on ollut sama pulma, joka on vastikään korjattu siten, että verotus toteutetaan osakkeita tai optio-oikeuksia myytäessä ja verotus toteutuu silloin myyntivoitosta perittävänä pääomatulon verona (n. 25 %). Laki koskee pieniä alle 50 henkilön ja alle 7,7 ME:n yrityksiä, joiden ikä on alle 10 vuotta. Veroetu on lisäksi

sidottu työskentelyyn asianomaisessa yrityksessä ja osakkeisiin, joilla ei ole erillistä markkinaa.

Startup-yritysten onnistumisten tukemiseksi ja kasvun vahvistamiseksi myös Suomessa on syytä helpottaa osakekannustinten verotusta. Mahdollisessa jatkovalmistelussa voitaisiin hyödyntää Ruotsin lainvalmistelussa esille tulleita näkemyksiä ja laista saatavissa olevia kokemuksia. Koska jäljempänä selostettava muutos merkitsisi poikkeusta työsuhte-etujen yleiseen verotukseen, veromuutos on mahdollisimman selvästi rajattava kohderyhmäänsä. Verokannusteen soveltaminen edellyttäisi näin ollen ainakin kolmen seikan toteutumista:

1) Verotus koskisi alkuvaiheen kasvuyrityksiä. Alkuvaihe voitaisiin määritellä Ruotsin tapaan yrityksen koon ja iän avulla. Kasvua on sitä vastoin pulmallista määritellä varsinkin silloin, kun puhutaan odotuksista. Toisaalta siihen ei välttämättä ole tarvettakaan, sillä sellaiset osakekannustimet, joihin ei liity kasvuun kuuluvaa odotusta arvonnoususta, eivät liene kovin kiinnostavia palkan korvikkeita. Osakekannustin kuuluu siis luonteeltaan kasvuyrityksmaailmaan, vähemmän muualle.

2) Veroedun saaminen edellyttäisi osakkeiden saamisen ja niiden myynnin aikaista työskentelyä yrityksessä.

3) Verotus koskisi vain osakkeita, jotka eivät ole tavanomaisesti myytävissä. Tämän ilmaisemiseksi riittänee, että verotus koskisi vain osakkeita, joilla ei ole markkina- paikkaa. Jos myymisen mahdottomuutta tai vaikeutta haluttaisiin vahvistaa, voitaisiin viitata etuja koskevissa ehdoissa oleviin sitoumuksiin osakkeiden pitämisestä.

Verohallinto on uusimassa ohjeitaan listaamattomien yhtiöiden työntekijöilleen antamien osakkeiden arvostamisesta. Muutoksella kohtuullistettaisiin osakkeiden arvonmääritystä, mikä jossakin määrin helpottaisi kumppaniyrittäjän saamista alkuvaiheen yrityksiin, mutta ei poistaisi tässä kuvattuja ongelmia eikä siten lainsäädännön muuttamisen tarvetta. Nykyinen hallitus on tuoreen budjettiriihessään tekemänsä päätöksen seurauksena lähdössä selvittämään laajempaa uudistusta, jossa tässä ehdotettuun tapaan verotus toteutuisi mahdollisesti pääomatulona. Uudistuksen sisällöstä ei ole vielä tarkempaa tietoa.

### **Ehdotus 11: Alkuvaiheen kasvuyritysten osakekannustinten veromalli**

Valmistellaan alkuvaiheen kasvuyritysten osakekannustinten veromalli, jossa saanto verotetaan vain siinä vaiheessa, kun saadut tai alihintaan ostetut osakkeet myydään. Verotus toteutuisi myyntivoitosta pääomatulon verona, jos myyntivoittoa – osakkeiden saamisen tai merkintähetken ja myyntihetken välistä arvonnousua – on syntynyt. Mahdollisessa jatkovalmistelussa otettaisiin huomioon Ruotsin vastaavanlaisesta veromallista käytettävissä olevat tiedot ja kokemukset.

#### **5.4.1.3 Arvonlisäverotuksen vähäinen liikkumatila**

Arvonlisäverotus koetaan merkittäväksi kustannusongelmaksi sellaisissa (yleensä pienissä) palvelualan yrityksissä, joilla on vähän arvonlisäverotuksessa vähennyskelpoisia ostoja ja jotka myyvät palvelujaan suoraan kuluttajille. Mitä moninaisimmat hyvinvointipalvelut ovat tällaisia palveluja. Veron määrä 24 % palvelun hinnasta raskauttaa suoraan kuluttajan palvelusta maksamaa hintaa. Vero vaikuttaa koko painolaan tuotteen kysyntään tai jos hinta on kriittinen tekijä, kuten se usein kuluttajapalveluissa on, vero vähentää yrittäjän palvelusta saamaa tuloa. Tästä syystä erityisesti pienet palvelualan yrittäjät toivovat helpotusta arvonlisäverorasitukseensa.

Yrittäjien ymmärrettävää toivetta on kuitenkin vaikea toteuttaa. Arvonlisäverotuksen tuotto on valtiolle niin merkittävä tulonlähde, että sen yleinen alentaminen ei ilman merkittävää julkisten menojen sopeutusta ole mahdollista. Esimerkiksi yhden prosenttiyksikön alennus arvonlisäverokannassa merkitsee noin 900 miljoonan euron laskua vuosittaisessa verokertymässä. Pienellä alennuksella on siis suuri merkitys verokertymässä, mutta pieni vaikutus yksittäiselle yrittäjälle. Yrittäjän näkökulmasta tarvittaisiin merkittävä alennus, mikä ei ole realistinen vaihtoehto. Toisaalta arvonlisäverotuksen perusteisiin Suomi ei arvonlisäverotusta koskevan direktiivin sitomana voi tehdä muutoksia. Esimerkiksi aika ajoin ehdotettu palkkakustannusten vähennyskelpoisuus arvonlisästä ei ole arvonlisäverotuksen logiikan vastaisena mahdollinen. Myöskään yleistä tasoa alempien arvonlisäverokantojen lisääminen ei ole kestävä ratkaisu verotuksen tuottosyistä, mutta myös siksi, että eri alojen yhteiskunnallisen merkityksen keskinäinen oikeudenmukainen painottaminen ja erilaisten verokantojen ohjausvaikutuksen todentaminen on äärimmäisen vaikeaa, jopa mahdotonta.

Näin ollen tarkastelussa jäljelle jäävät pienimpiin yrittäjiin kohdennettavien huojennusten mahdollisuus. Voimassaolevan lain mukaan alle 10 000 euron vuosittaisesta liikevaihdosta ei tarvitse maksaa arvonlisäveroa, minkä lisäksi verovelvollisuuden syntyminen aiheuttamaa kynnystä madalletaan asteittain alenevalla huojennuksella liikevaihtovälillä 10 000–30 000 euroa. Vuonna 2016 verovelvollisuuden alarajaa korotettiin 8 500 eurosta ja huojennusalueen ylärajaa 22 500 eurosta nykyisiin määriin.

Arvonlisäverovelvollisuuden alaraja vaihtelee EU-maissa suuresti. Ruotsissa ei ole alarajaa, kun taas korkeimmat alarajat asettuvat runsaan 90 000 euron tasolle. Myös Suomessa on useaan otteeseen ehdotettu verovelvollisuuden alarajan merkittävää nostamista, monissa ehdotuksissa noin 50 000 euroon. Vaikka merkittävä alarajan nosto helpottaisi huomattavasti kymmenien tuhansien pienimpien yritysten liike-toimintaa, ajatus ei nauti maamme yrittäjäkentässä laajaa kannatusta. Verovelvollisuuden rajan nouseminen jo usein päätoimista yrittäjyyttä tarkoittavaan liikevaihtoluokkaan synnyttäisi yrittäjäkunnan ”keskelle” merkittävän kilpailuvääristymän ja kasvukynnyksen. Kynnystä voitaisiin lieventää ottamalla käyttöön laaja huojennusalue korotetun ylärajan yläpuolella, mutta nämä toimet yhteensä aiheuttaisivat merkittävän verotulon menetyksen. Arvioimme, että yrittäjän tuloon suoraan kohdistuvat verokannustimet ovat kasvun kannalta tehokkaampia kuin yleensä välillisen verotuksen keventäminen, mukaan lukien arvonlisäverovelvollisuuden alarajan merkittävä korottaminen.

Vähäisen liiketoiminnan vapauttaminen arvonlisäverovelvollisuudesta ei merkittävästi vääristä kilpailua ja on myös hallinnollisen taakan näkökulmasta järkevää. Huojennusalueita voi pitää puolestaan kasvun kannalta tarpeellisena. Koska verovelvollisuuden alarajan ja huojennusalueen ylärajan korottaminen ovat verraten tuoreita uudistuksia, on mielestämme perusteltua vielä seurata muutosten vaikutuksia ja arvioida muutostarpeita, kun kokemuksia on riittävästi.

#### **5.4.2 Epäonnistumisen seurausten lieventäminen / yrittäjän uusi alku**

Liiketoiminnassa epäonnistuneen yrittäjän uuden alun mahdollisuus puhuttaa sekä Suomessa että EU:ssa. Komissio antoi 2016 ehdotuksen direktiiviksi yritysten varhaisen



vaiheen uudelleenjärjestelyistä ja yrittäjien vapautumisesta velkavastuusta<sup>46</sup>. Jäsenmaiden neuvottelut direktiivin sisällöstä ovat vielä kesken. Päämääränä on kuitenkin luoda yrittäjille sellaiset edellytykset toimia, että yrittämään uskalletaan ryhtyä. Lisäksi yrityksellä tulee olla mahdollisuus ja uskallus tarttua talousvaikeuksiin varhaisessa vaiheessa. Jos yrittäjä epäonnistuu, hänelle taataan uuden alun mahdollisuus.

Epäonnistumisen vaikutukset ovat erityisen merkittäviä yksilötasolla. Vaikutukset ulottuvat myös makrotasolle. Yritystoiminnan lakkaaminen kuuluu luonnollisena osana talouden uusiutumiseen ja talouden tehokkuuteen, mutta sillä, kuinka nopeasti konkurssin jälkeen yrittäjä ja työntekijät työllistyvät, on yhteiskunnan mitta-kaavassa merkitystä. Jos yrittäjä epäonnistuu, on sekä taloudellisesti tarkoituksenmukaista että inhimillisesti katsottuna oikeudenmukaista saada henkilö nopeasti takaisin yhteiskunnan aktiiviseksi ja tuottavaksi toimijaksi.

Oikeusministeriö on tehnyt kansainvälisen vertailun yrittäjien mahdollisuudesta päästä uuteen alkuun<sup>47</sup>. Verrokkimaiden järjestelmät voidaan karkeasti jakaa kolmeen luokkaan:

- Maat, kuten Suomi, joissa konkurssimenettely ja veloista vapauttamismenettely ovat erillisiä prosesseja.
- Maat, joissa konkurssimenettely vapauttaa henkilön jäänösvelkavastuusta, tosin rajaten useita velkatyyppejä, kuten verovelat, vapautumisen ulkopuolelle. Tällaisia järjestelmiä on ainakin Isonsa-Britanniassa, Ranskassa ja Yhdysvalloissa.
- Maat, joissa konkurssimenettelyn aikana selvitetään velallisen mahdollisuudet päästä velkojen uudelleenjärjestelyyn. Tällaisia malleja on esimerkiksi Saksassa, Itävallassa, Espanjassa ja Virossa.

Konkurssin tehnyt yrittäjä kohtaa lukuisia lainsäädännöstä, lain tulkinnasta tai erilaisista menettelyistä johtuvia esteitä, kun hän arvioi mahdollisuuksiaan aloittaa uutta yritystoimintaa. Suuri velkataakka ja siitä selviäminen on yksi merkittävä teki-

46 nk. saneerausdirektiivi, KOM (2016) 723 lopullinen

47 Heinonen Pekka, Yrittäjän uusi mahdollisuus, Kansainvälinen vertailu, Oikeusministeriö, 2018

jä. Velkataakan keventämistä ja siitä vapauttamista voitaisiin nopeuttaa ottamalla käyttöön edellä mainittu kolmas malli, eli mahdollisuus konkurssimenettelyn aikana päästä velkajärjestelyn piiriin. Samalla olisi tarpeellista tarkastella velkajärjestelyyn pääsemisen vaatimuksia. Esimerkiksi tilapäinen maksukyvyttömyys velkajärjestelyn esteenä ei tunnu perustellulta, jos velallisella on mahdollisuuksia maksuohjelman noudattamiseen pitemmällä aikavälillä.

Yrityssaneeraus maksuvaikeuksiin joutuneen, mutta elinkelpoiseksi katsottavan yrityksen velkoja voidaan järjestellä uudelleen siten, että yrityksen jatkaminen tulee mahdolliseksi. Nykyinen prosessi on niin kallis ja pitkä, ettei pienellä yrityksellä ole yleensä mahdollisuuksia käyttää tarjolla olevaa keinoa yritystoiminnan jatkamiseen. Lainsäädäntöä tulisi kehittää siten, että yrityssaneeraus tulisi myös käytännössä mahdolliseksi myös pienille yrityksille.

Velkaantuminen ja siitä seuraavat maksuhäiriömerkinnät ovat yksi merkittävimmistä esteistä aloittaa yritystoiminta. Yritystoiminnassa tarvitaan usein tiettyjä peruspalveluja, kuten puhelin- ja internetliittymiä, vakuutuksia, pankkitiliä ja peruspankkipalveluita sekä toimitiloja. Näiden saaminen estyy joko kokonaan tai ainakin merkittävästi vaikeutuu, jos henkilöllä on luottohäiriöitä. Henkilökohtainen maksuhäiriömerkintä saattaa lisäksi heikentää yrityksen luottokelpoisuutta, esimerkiksi jos maksuhäiriömerkinnän saanut henkilö kuuluu yhtiön hallitukseen. Merkinnöistä ja niiden tallennusajoista säädetään luottotietolaissa<sup>48</sup>. Velkomustuomioiden ja ulosoton merkinnät näkyvät rekisterissä lähtökohtaisesti kolme vuotta. Tietojen säilytysajat tosin vaihtelevat eri tilanteissa, mikä tekee sääntelystä varsin mutkikkaan.

Maksuhäiriöiden säilytysajat tulisi harkita uudelta pohjalta. Järjestelmä estää liiaksi taloudellisiin vaikeuksiin joutunutta henkilöä pääsemästä uudelleen aktiiviseksi yhteiskunnan jäseneksi. On todennäköistä, että tämä aiheuttaa enemmän kokonaistaloudellisia menetyksiä kuin pitkistä luottotietojen säilytysajoista on arvioitava olevan maksumoraalin kautta hyötyjä. Velallisen hoidettua velvollisuutensa tai maksuhäiriöitä koskevien menettelyjen (yrityssaneeraus, velkasaneeraus, konkurssi) päättyessä luottohäiriömerkintöjen tulisi poistua nykyistä paljon lyhyemmässä ajassa. Selvästi pidennetty säilytysaika voisi voimassa olevan lain mukaisesti koskea

---

48 Vuoden 2017 lopussa oli 374 200 henkilöllä ja 51 600 yrityksellä maksuhäiriömerkintöjä.

vilpillisiä menettelyjä, mitä kuvastaa päätös liiketoimintakieltoon asettamisesta. Samoin maksuhäiriöiden toistuvuus erikseen harkittavan ajan sisällä voisi pidentää aikoja, koska silloin kasvaa todennäköisyys siihen, että velkojien oikeutta saatavaan sa saatetaan loukata jatkossakin.

Yritystoiminnan esteeksi voivat muodostua myös aikaisemmin syntyneet ja hoitamatta jääneet verovelat. Näissä tilanteissa yritys voidaan jättää määräajaksi merkitsemättä ennakkoperintäkisteriin, mikä vaikeuttaa oleellisesti uutta alkua. Näissä tilanteissa myös starttirahan saaminen voi estyä. Lisäksi voidaan todeta, ettei maksukyvyttömyyslainsäädäntömme tällä hetkellä tue yrittäjän uutta alkua.

### **Ehdotus 12: Maksukyvyttömyyslainsäädännön uudistaminen**

Toteutetaan maksukyvyttömyyslainsäädännön kokonaisuudistus saneerausdirektiivin kansallisen täytäntöönpanon aikataulussa. Tässä yhteydessä selvitetään velkajärjestelymenettelyn yhdistäminen konkurssimenettelyyn ja velkajärjestelyyn pääsemisen perusteet, kuten tilapäisen maksuhäiriön vaikutus velkajärjestelyyn pääsemiseksi.

Muutetaan yrityssaneerailakia siten, että myös pienemmän yritystoiminnan tervehdyttäminen olisi jatkossa tosiasiallisesti mahdollista.

### **Ehdotus 13: Maksuhäiriöiden tallennusaikojen lyhentäminen ja yhdenmukaistaminen**

Lyhennetään ja yhdenmukaistetaan oleellisesti maksuhäiriöiden tallennusaikoja erityisesti, jos saatava on maksettu tai sitä koskeva maksuohjelma loppunut. Selvitetään lähemmin esim. mallia, jossa maksuhäiriömerkintä poistuisi kuukauden kuluessa velan maksamisesta tai muusta maksuvelvoitteen poistumisesta lukien. Jos velallisella on useampi kuin yksi maksuhäiriömerkintä esimerkiksi puolen vuoden aikana, säilytysaika pidennettäisiin jokaisen uuden maksuhäiriömerkinnän osalta, esimerkiksi kuukaudella. Sääntely koskisi muitakin luonnollisia henkilöitä kuin yrittäjiä. Säilytysaikojen vastaavanlaista merkittävää lyhentämistä esitetään myös eduskunnan lakialoitteessa LA 28/2018.

## **5.5 Työllistämistä ja kasvua tukevat työmarkkinat**

### **5.5.1 Työvoiman saatavuuden parantaminen ja kohtaanto-ongelmien ratkaisut**

Osaavan työvoiman saatavuus on keskeinen kilpailutekijä yrityksille. Se on myös tärkeä kriteeri yrityksille, kun ne tekevät sijoittumispäätöksiään. Osaavan työvoiman saatavuusongelmat ovat kuitenkin nopeasti yleistyneet. Kevään 2018 PK-barometrin mukaan yli puolet yrityksistä kokee osaavan työvoiman saatavuuden rajoittavan jossain määrin kasvua. Yhteensä 14 % pitää tätä merkittävänä kasvun esteenä. Osuus on kasvanut selvästi vuoden takaisesta. Avointen työpaikkojen määrä on viime vuosina kasvanut nopeasti. Avointen työpaikkojen lisäksi yhä useammin uusia työtilaisuuksia syntyy, kun niin sanottua piilotyötä aktivoituu uusiksi työpaikoiksi.

EK:n toukokuun 2018 suhdannebarometrin mukaan rekrytointiongelmat ovat vaikeutuneet kaikilla toimialoilla. Erityisesti palveluiden tilanne on kärjistynyt alkuvuonna. Suhdannebarometrin kaikista elinkeinoelämän vastaajista 28 % koki rekrytointiongelmat kasvun esteeksi. Rekrytointiongelmat ovat yleistyneet nopeasti, sillä vielä tammikuussa vastaava luku oli 22 %.

Työvoiman saatavuuden lisääntyneitä ongelmia kuvaa myös se, että keskimääräinen työpaikkojen täyttymisaika on pidentynyt. TEM:n viimeisimpien työnvälitystilastojen mukaan työpaikka on täyttynyt keskimäärin 50 vuorokaudessa. Vuoden 2014 alussa keskimääräinen työpaikkojen täyttymisnopeus oli alle 30 vuorokautta. Työpaikkojen täytön viivästymisillä voi olla merkittäviä taloudellisia haittavaikutuksia yrityksille.

Työvoiman saatavuusongelmien taustalla ovat useimmiten työnhakijoiden osaamiseen liittyvät syyt. Usein työnhakijoiden koulutus ja/tai työkokemus on riittämätöntä tai vääränlaista. Rekrytoinneissa työnhakijoiden henkilökohtaisten ominaisuuksien, kuten asenteiden, motivaation ja sosiaalisten taitojen merkitys muodollisten koulutus- ym. vaatimusten rinnalla on noussut. Myös nämä ovat usein rekrytointiongelmien taustalla.

Yksi työvoiman saatavuuden ongelmien syy on, että työnhakijat ja uudet työpaikat ovat maantieteellisesti eri paikoissa. Tällä hetkellä esimerkiksi Varsinais-Suomen merklusteriin ja autonvalmistukseen syntyy paljon uusia työpaikkoja, kun työttömiä työnhakijoita olisi paljon Itä- ja Pohjois-Suomessa. On paradoksaalista, että korkean työttömyyden alueillakin esiintyy yhä vakavampia työvoiman saatavuuden ongelmia.

Myöskään työnhakijoiden ammatit eivät aina vastaa niitä ammatteja, joissa on eniten kysyntää. Esimerkiksi myyntityössä, hoito- ja hoivatehtävissä sekä siivoustyössä haetaan paljon uutta työvoimaa. TE-toimistoissa kaksi kertaa vuodessa tehtävän ammattibarometrin mukaan laajaa työvoimapulaa on tällä hetkellä mm. rakennusalan työnjohtajista, rakennusinsinööreistä ja rakennustyöntekijöistä. Työvoimapulaa on paljon myös sosiaali- ja terveysalan tehtävissä.

Työvoiman saatavuuspulmat ovat kärjistyneet juuri nyt, kun taloutemme kasvu on verraten hyvää ja suuret ikäluokat siirtyvät pois työelämästä. Ongelma ei olekaan pelkästään suhdanneluontoinen, vaan pulma on rakenteellinen pyrittäessä nostamaan työllisyysastetta. Erityisen haasteelliseksi työvoiman saatavuus muodostuu tavoiteltaessa esitettyä 78 %:n työllisyysastetta.

Yritysten lisääntyvä verkostoituminen yhdessä ict- ja digitaalisten sovellusten myötä tarjoaa toisaalta uudenlaisia mahdollisuuksia myös työn ja tuotannon entistä va-

paammalle maantieteelliselle sijoittumiselle ja niin sanotulle monipaikkaisuudelle. Esimerkiksi Meyerin laivanrakentamisessa 80 % laivan arvosta tulee alihankkijoiden panoksesta. Alihankkijat sijaitsevat maantieteellisesti laajasti eri puolilla Suomea ja ulkomailla. Työvoiman liikkuvuuden lisäksi on siis tärkeää huomioida mahdollisuudet alihankintaverkoston levittämiseen työvoiman saatavuuden turvaamiseksi.

Työvoiman saatavuusongelma on tiedostettu ja moniin toimiin on ryhdytty. Osana valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoimintaa (ns. VN TEAS-hankkeissa) on meneillään useita yrittäjyyttä ja työvoiman saatavuutta koskevia tutkimuksia. Perusturvan ja toimeliaisuuden kokonaisuudistusta koskevassa TOIMI- hankkeessa ollaan rakentamassa kokonaan uutta sosiaaliturvan mallia Suomeen. Uudenlaisen sosiaaliturvan toteutuksessa hyödynnetään digitalisaatiota, jossa keskeinen apuväline on kaikki henkilön saamat palkat ja etuudet sisältävä tulorekisteri. Tulorekisteri mahdollistaa sen, että jokainen voi ottaa vastaan lyhyitäkin työkeikkoja ilman, että hänen oikeutensa etuuksiin arvioidaan uudelleen.

Ongelman helpottaminen vaatii jo mainittujen toimien lisäksi laajaa toimenpiteiden kokonaisuutta. Esille nousevat ainakin sosiaaliturvan kannustavuuden parantaminen, työurien pidentäminen alusta ja lopusta, työperusteisen maahanmuuton lisääminen (mm. työvoiman saatavuusharkinnasta luopuminen), elinikäisen oppimisen tehostaminen, työvoiman ”houkuttelu” nyt työvoiman ulkopuolella olevasta väestöstä, työvoiman liikkuvuuden parantaminen (asunto- ja veropolitiikka) ja työvoimapalvelujen tehostaminen. Vuonna 2021 voimaan tulevassa maakuntaudistuksessa nykyiset työ- ja elinkeinopalvelut sekä ELY-keskusten yrityspalvelut siirtyvät uusien maakuntien järjestämisvastuulle ns. kasvupalveluksi. Palvelulla edistetään uutta yritystoimintaa, yritysten kasvua, uudistumista ja kansainvälistymistä sekä vastataan tehokkaammin työmarkkinoiden muutoksiin.

Tässä yhteydessä ei ole mahdollista selvittää ja esittää ratkaisuja edellä mainittuihin asiakokonaisuuksiin ja siten esittää kokonaisvaltaista ohjelmaa työvoiman saatavuusongelman helpottamiseksi. On tärkeää, että ongelman mittaluokka tiedostetaan entistäkin selkeämmin ja tulevat hallitukset toteuttavat määrätietoisia, hyvin koordinoituja toimia työvoiman saatavuuden helpottamiseksi. Teemme kuitenkin yhden uuden keskustelunavauksen työttömyysturvajärjestelmään, osana sosiaaliturvan kannustavuuden parantamista (ehdotus 5).

## 5.5.2 Yrittäjyys vahvemmin osaksi työvoimapolitiikkaa

Työvoimapolitiikka on perinteisesti painottunut työsuhteisiin perustuviin työpaikkoihin. Työn uudet muodot, yrittäjyys ja itsensä työllistäminen ovat nopeasti yleistyneet työmarkkinoilla. Voidakseen tehokkaasti vastata työvoiman kysynnän ja tarjonnan haasteisiin, yrittäjyys ja itsensä työllistäminen on otettava yhä vahvemmin osaksi työvoimapolitiikkaa.

Kevään 2018 PK-barometrissa kasvuhakuisilta yrityksiltä kysyttiin, millä tavoin nämä aikovat täyttää uuden työvoiman tarpeensa. Vastaajista 50 % aikoi lisätä alihankinta- ja toimittajaverkostojen hyödyntämistä, kun vastaavasti omaan yritykseen aikoi palkata uutta työvoimaa 42 % vastaajista. Työpanoksen hankkiminen toisilta yrityksiltä näyttää olevan kasvuhakuisissa yrityksissä jopa yleisempi tapa hankkia uutta työpanosta kuin työntekijöiden palkkaaminen.

Työvoimapolitelluilla voidaan monin tavoin edistää yrittäjyyttä ja siten esimerkiksi alihankinta- ja toimittajaverkostojen kehittymistä. Yrittäjyys tulee nähdä yleistyvänä mahdollisuutena vastata työvoiman saatavuuden haasteisiin.

Työ- ja elinkeinopalvelujen ammatinvalinnanohjauksessa ja urasuunnittelupalveluissa yrittäjyyden tulee olla tasavertainen vaihtoehto palkkatyölle. Yrittäjyyttä on tarjottava uravaihtoehtona aktiivisesti kaikille niille, joille se voi soveltua. Erityisesti maahanmuuttajataustaisille työnhakijoille on tärkeää tuoda esiin jo kotoutumisen alkuvaiheessa yrittäjyys vaihtoehtona palkkatyölle. Työvoimakoulutuksessa on turvattava yrittäjyyskoulutuksen vaatimat resurssit. Esimerkiksi hyviä tuloksia saaneissa nuorten yrittäjyyspajoissa tarjotaan yrittäjyysosaamista, verkostoja ja kokeneen valmentajan tuki oman yrityksen suunnitteluun ja perustamiseen. Työvoimakoulutusta tulee yhä enemmän suunnata yritysokoisiin koulutuksiin ja tukemaan esimerkiksi pienten yritysten alihankinta- ja toimittajaverkostojen kehittymistä.

Ottamalla erilaiset yrittäjätyöpaikat tiiviiksi osaksi työnvälitys- ja rekrytointipalvelu- ja TE-palvelut voivat yleisen työllistymisen lisäksi osaltaan edistää yritysten omistajavaihdostilanteita, ketjuyrittäjyyttä ja alihankintaverkostojen rakentumista. On tärkeää, että työvoiman kysyntää ja tarjontaa yhteen sovittavalla työmarkkinatorilla yrittäjätyö ja itsensä työllistäminen otetaan vahvemmin osaksi uutta valtakunnallista työnvälitys- ja rekrytointialustaa.

### **Ehdotus 14: Työvoimapalvelujen suuntaaminen vahvemmin yrittäjyyteen**

Tarjotaan aktiivisesti yrittäjyyttä TE-palvelujen ammatinvalinta- ja uraneuvonnassa palkkatyöhön työllistymisen vaihtoehtona yrittäjyydestä kiinnostuneille työnhakijoille.

Perustetaan julkisen työnvälityksen uudelle digitaaliselle työmarkkinatorille yrittäjätöpaikkojen markkinointi- ja työnvälityskanava.

Varmistetaan riittävät määrärahat työvoimakoulutuksena tarjottavaan yrittäjyyškoulutukseen. Suunnataan koulutusta yhä vahvemmin pieniin yrityksiin ja yritysverkostoihin.

Vakiinnutetaan nyt hankemuotoisena toteutettava palvelu, jossa yksinyrittäjiä autetaan TE-palvelujen tai muiden yrityspalvelujen avulla ensimmäisen työntekijän palkkaamisessa.

## **5.5.3 Työllistämisen helpottaminen ja työpaikkasopimisen laajentaminen**

### **5.5.3.1 Työllistämisen riskin alentaminen ja reilut pelisäännöt**

Selvitystyön johdosta järjestetyissä etujärjestöjen, asiantuntijoiden ja yrittäjien kuulemisissa nousivat vahvasti esille työlainsäädännön jäykkyydet erityisesti mikroyritysten työllistämisen ja kasvun esteenä. Havainto on sama kuin Yrittäjyyden uudet suunnat -selvityksessä (ks. edellä.) Aihepiiri onkin ollut pitkään esillä talous- ja työmarkkinapoliittisessa keskustelussa. Muutoksia ovat yrittäjien lisäksi esittäneet monet kansainväliset talousinstituutiot, tutkimuslaitokset ja tutkijat.

Työantajan, työllistävän yrittäjän näkökulmasta työllistämisen riski on toimenpiteeseen liittyvän epävarmuuden määrittämisestä. Yrittäjä pohtii muun muassa, riittävätkö yrityksen liikevaihto ja henkilön työpanos hänestä aiheutuvien kustannusten kattamiseen, suoriutuuko henkilö muutoinkin tehtävästään odotetusti, miten hän soveltuu työyhteisöön, ja jos odotukset eivät täyty, voidaanko työsuhde päättää kohtuullisella vaivalla ja kustannuksin. Jos epävarmuus koetaan liian suureksi,



rekrytointi jää kokonaan tekemättä tai kohdistuu toiseen henkilöön. Työllistämisen riskin rekrytointia estävä vaikutus on tuntuvin pienessä yrityksessä, jossa yhdenkin henkilön palkkaus on yrityksen kantokykyyn nähden yleensä merkittävä investointi. Vastaavasti, yhdenkin henkilön työpanos on pienen yrityksen tuotannossa tärkeä. Eriytyisen merkittävänä työllistämisen riskin haitalliset vaikutukset tuntuvat ensimmäistä työntekijää palkatessa. Tähän kiinnitettiin selvitystyön kuulemisissa painokkaasti huomiota.

Työtä hakevien näkökulmasta työllistämisen korkea riski vaikeuttaa työnsaantia ja matala riski helpottaa sitä. Työllistämisen riskin alentaminen hyödyttää käytännössä eniten vaikeimmassa työmarkkina-asemassa olevien työllistymistä. Heitä ovat muun muassa vähäisemmällä työkokemuksella ja/tai vähäisemmällä koulutuksella työtä hakevat henkilöt, samoin kuin pitkään työtä vailla olleet. Esimerkiksi, mitä matalampi on yrittäjän työllistämisen riski, sitä helpompi nuoren vielä työelämässä kokemattoman tai pitkäaikaistyöttömän on saada työtä.

Työllistämisen riskin mahdollisen alentamisen hyötyjä, kuten työpaikan saamisen helpottumista ja kasvun lisäämistä, on luonnollisesti punnittava riskin alentamisen haittavaikutuksia vasten. Haittavaikutuksena on työntekijän oikeudellisen turvan heikkeneminen, mikä merkitsee turvattomuuden lisääntymistä työsuhteissa. Arvioitaessa työkäisen väestön turvaa kokonaisuutena on kuitenkin otettava huomioon, että työttömyys on lähes aina työntekoa huonompi ja turvattomampi vaihtoehto. Näin on taloudellisten näkökohtien lisäksi myös sen johdosta, että työ on yksilölle elämän merkityksellisyyden ja omanarvontunnon kannalta tärkeää, ja että työelämän ulkopuolisuus voi johtaa syrjäytymiseen, elämänhallinnan horjumiseen ja jopa sen menettämiseen. Mitoitettaessa työllisyyden kannalta sopivan tasoista työllistämisen riskiä on kuitenkin otettava huomioon myös oikeudenmukaisuusnäkökohdat ja Suomea sitovat kansainväliset työoikeudelliset sopimukset. Työelämän pelisääntöjen täytyy olla reiluja sekä työntekijöille että työnantajille. Reilut pelisäännöt, oikeudenmukaisuuden kokemukset, ovat tärkeitä sekä työntekijän että yrittäjän työn tuottavuuden kannalta.

Kiinnittämekin vielä huomiota harvoin esillä olevaan asiaan, työelämän pelisääntöjen reiluuteen pienyrittäjän kannalta. Arvioimme, että tämä on uusiutuvan työn maailmassa lähes yhtä tärkeä asia kuin työllistämiseen liittyvä taloudellinen riski. Asiasta ei liene kattavaa tutkimusta, koska työelämän pelisääntöjä tarkastellaan

yleensä alkuperäisen tarkoituksensa, työntekijän sinänsä tarpeellisen suojelun näkökulmasta. Pk-yrittysbarometrin kysymyksiin saadut vastaukset ja yrittäjien kanssa kädyt keskustelut viittaavat kuitenkin vahvasti siihen, että ainakin pienyrittäjät kokevat työllistämisen pelisäännöt kannaltaan monin kohdin raskaudessaan epäreiluiksi. He myös katsovat heillä olevan ilman tiukkoja sääntöjäkin motiivi ja halu pyrkiä pitämään hyvää huolta työntekijöistä. Yrittäjätyönantajan epäreilouden kokemus saattaa olla paitsi vakava työllistämisen este, myös asia, joka heikentää yrittäjän jaksamista ja siten myös kykyä huolehtia työntekijöistä. On myös työntekijän etu, että yrittäjä jaksaa työelämäsääntöjen viidakossa, siinä missä yrittäjän edun mukaisista on, että reilun pelin säännöt turvaavat työntekijän jaksamista. Yrittäjätyönantajan näkemykset työelämän pelisäännöistä ja jaksaminen tuleekin nostaa tutkimuksen ja julkisen keskustelun kohteeksi työntekijöiden vastaavien kysymysten ohella.

#### **Ehdotus 15: Reilun työelämän agenda**

Valmistellaan hallituksen johdolla reilun työelämän agenda, jossa työntekijän kokeman reilun ja jaksamisen ohella nostetaan tasavertaisesti esille työantajayrittäjän kokema reiluus ja jaksaminen. Käynnistetään työolobarometrin kaltainen työnantajayrittäjien olosuhteita mittaava vuosittainen tutkimus, jossa tarkastellaan työnantajayrittäjän jaksamista muun muassa työnantajavelvoitteiden toteuttamisessa.

Yhteiskunnallisilla päätöksillä on iso vaikutus työllistämisen riskiin (työn kysyntään). Työlainsäädännöllä vaikutetaan osapuolten oikeuksien ja velvollisuuksien kautta muun muassa siihen, minkälaisilla ehdoilla työtä voidaan tehdä ja teettää ja miten työsuhte voidaan päättää. Selvitystyön kuulemisissa ja myös aiheesta käydyssä talous- ja työmarkkinapoliittisessa keskustelussa esille nousevat erityisesti työllistämisen riskiin liittyen henkilöperusteinen irtisanominen ja riskiin sekä kilpailukykyyn liittyen palkanmuodostuksen ja muiden työehtojen jäykkyydet.

#### **5.5.3.2 Työllistämiskynnyksen madaltaminen työsuhteturvan muutoksella**

Työsopimuslain mukaan työnantaja saa irtisanoa toistaiseksi voimassaolevan työsuhteen vain asiallisesta ja painavasta syystä. Lain vaatimus painavasta syystä on

oikeuskäytännössä nostanut irtisanomisen kynnyksen sikäli korkealle, että esim. alisuoriutuminen työtehtävissä tai soveltumattomuus työyhteisöön eivät vielä välttämättä muodosta oikeutta työsuhteen päättämiseen. Laissa edellytetään työsuhteeseen olennaisesti vaikuttavien velvoitteiden vakavaa rikkomista.

Työsopimus voidaan tehdä myös määräajaksi, jos määräaikaisuuteen on perusteltu syy. Perusteltuna syynä ei pidetä esim. epävarmuutta henkilön kyvystä suoriutua työtehtävistään. Perusteltua syytä ei vaadita, jos palkattava henkilö on pitkäaikaisytytön. Tällöin määräaikaisen työsopimuksen enimmäiskesto on yksi vuosi. Lain lähtökohtana on luonnollisesti, että käyttämällä määräaikaisia työsuhteita ei saa kiertää toistaiseksi voimassaolevan työsopimuksen irtisanomisperustetta asiallisesta ja painavasta syystä.

Työnantaja ja työntekijä voivat sopia myös enintään kuuden kuukauden koeajasta. Koeajan kuluessa työsopimus on molemminpuolisesti purettavissa ilman erityistä syytä. Koeaikana työsopimusta ei kuitenkaan saa purkaa syrjivillä eikä koeajan tarkoitukseen nähden epäasiallisilla perusteilla. Koeaika pehmentää työntäjän sopimusriskiä ja madaltaa työllistämisen kynnyksiä. Koeaika ei kuitenkaan nimensä mukaisesti ole työsuhteen normaalitila. Koeajalla johtopäätösten tekeminen työsuhteesta voi olla vaikeaa tai ennenaikaista. Johtopäätösten ennenaikaisuuden riskiä voitaisiin vähentää jatkamalla koeaikaa edelleen esim. vuoteen. Pitkä koeajalla oleminen voi kuitenkin olla pulmallista työntekijän motivaation ja myös työnantajan sitoutumisen kannalta. Tästä syystä emme ehdota koeajan jatkamista työllistämisen helpottamisen keinona, vaan katsomme, että on perustellumpaa tarkastella työsuhteen irtisanomisen perussäännön tasapainoisuutta ja vaikutusta työllistämiseen.

Nykyiset säännökset tuotannollisista ja taloudellisista syistä lomauttamisen ja irtisanomisen perusteena toimivat työllistämisen näkökulmasta suhteellisen hyvin. Ne eivät ole nousseet kyselyissä merkittäväksi työllistämisen esteeksi.

Vaatus painavasta syystä henkilöperusteisen irtisanomisen perusteena on kansainvälisesti poikkeuksellinen. Esim. Ruotsissa, Saksassa ja Englannissa asiallinen tai hyväksyttävä syy riittää. Tanskassa ei ole erityisiä irtisanomiselle vaadittavia perusteita, kuten ei myöskään Saksassa alle 10 työntekijän yrityksissä. Tätä ns. Hartz – reformin yhteydessä tehtyä erityissääntelyn laajennusta (aiemmin raja oli 5 hen-

kilöä) perusteltiin Saksassa tavoitteella madaltaa palkkaamisen kynnystä pienissä yrityksissä. Ranska muodostaa yhdessä Suomen kanssa poikkeuksen, kun Ranskassa vaaditaan paitsi aitoa myös vakavaa syytä. Presidentti Macronin työmarkkinauudistuksessa irtisanomista tosin helpotetaan irtisanomisaikaa lyhentämällä ja lainvas-  
taisen irtisanomisen seurauksia lieventämällä. Kansainvälisiä vertailuja tehtäessä on kuitenkin muistettava, että sääntelyn kokonaisuus vaikuttaa yksittäisen säännöksen painoarvoon. Esimerkiksi Ruotsissa itse henkilöperusteisen irtisanomisen peruste laissa on lievempi kuin Suomessa, kun taas irtisanomismenettely on pitempi ja mut-  
kikkaampi kuin meillä. Mitä Suomeen ja Ruotsiin tulee, perustetta voinee kuitenkin pitää menettelyyn nähden merkittävämpänä kysymyksenä: jos ei ole laissa säädet-  
tyä perustetta, asiaa pysähtyy siihen, eikä menettelyä tarvita.

Myös hallitus on ilmoittanut keventävänsä henkilöperusteista irtisanomissuojaa samaan tapaan kuin tässä ehdotetaan. Soveltamisalan raja olisi kuitenkin alle 20 hen-  
kilön yrityksissä. Asian valmistelu on vielä kesken, joten teemme seuraavan ehdo-  
tuksen ilman varmuutta hallituksen linjauksen toteutumisesta.

### **Ehdotus 16: Työllistämisen riskin pienentäminen**

Työllistämisen riskin pienentämiseksi poistetaan alle kymmenen henkilön yri-  
tyksissä (ks. rajaus jäljempänä) laista työntekijän henkilöön liittyvän irtisanomis-  
perusteiden osalta vaatimus painavasta syytä. Edellyttämällä vain asiallista syytä,  
kuten monissa muissakin maissa, työllistämisen riskiä alennettaisiin arviomme  
mukaan tuntuvasti. Tarkoituksena olisi sallia työsuhteen päättäminen esim. silloin,  
kun työsuoritus ei vastaa sitä, mitä on katsottava sovituksi. Vakavaa poikkeamista  
ei enää vaadittaisi. Asiallisen syyn vaatimus estäisi kuitenkin oikeudellisesti mie-  
livallan käytön, mikä tosin muutoinkin on arvioitava harvinaiseksi. Työnantajan  
intressissähän on pitää kiinni hyvistä työntekijöistä. Lailla säädetty vaatimus asi-  
allisesta syytä kuitenkin antaisi oikeusturvaa poikkeustilanteiden varalle. Lisäksi  
laissa edellytettäisiin edelleen, että työntekijää, joka on laiminlyönyt työsuhteesta  
johtuvien velvollisuuksiensa täyttämisen tai rikkonut niitä, ei saisi irtisanoa ennen  
kuin hänelle on varoituksella annettu mahdollisuus korjata menettelynsä.

Painavan syyn vaatimuksen poistaminen helpottaisi myös ensimmäisen työntekijän palkkaamista. Irtisanomisen haasteet ovat ensimmäistä työntekijää palkattaessa erityisen suuri este työllistämislle, koska yrittäjällä ei vielä ole kokemusta työnantajana toimimisesta. Silloin pelko rekrytoinnin mahdollisesta epäonnistumisesta on korostunut. Toisaalta myös ensimmäistä työntekijäänsä palkkaava lienee valmis hyväksymään sen, että työtoverin työsuhteen päättämiseksi on kohtuullista vaatia asiallista syytä; siten kyseisen vaatimuksen jättäminen lakiin tuskin muodostaisi merkittävää estettä ensimmäistä työntekijäänsäkään palkkaavalle.

### 5.5.3.3 Paikallisen sopimisen mahdollisuuden lisääminen

Valuuttamme markka-aikana vientisektorin hintakilpailukykyä parannettiin usein rahapoliittisin toimin alentamalla markan ulkoista arvoa. Liittyminen talous- ja rahaliittoon poisti tämän mahdollisuuden ja ainoaksi mahdollisuudeksi jäi ”sisäinen devalvaatio”, työ- ja hyödykemerkkinoiden kustannustason alentaminen niitä koskevin päätöksin. Ekonomistit peräänkuuluttivat erityisesti työmarkkinoille mekanisme, jonka avulla työkustannuksia voitaisiin tarvittaessa sopeuttaa kilpailukyyn vaatimusten mukaisesti. Tällaista mekanisme ei ole vielä kukaan käyttössä. Puute myötävaikuttanut siihen, että 2007 kalliiden palkkaratkaisujen ja finanssikriisin jälkeen menetimme viennissä markkinaosuuksia ja työttömyys kasvoi voimakkaasti.

Vuonna 2016 solmittu kilpailukyky sopimus on maltillisuutensa johdosta palauttanut merkittävän osan menetetyistä hintakilpailukyvyistämme. Sopimus ei kuitenkaan sisältänyt järjestelmää, joka turvaisi työkustannusten kilpailukykyisen tason myös jatkossa tuotteittemme kysynnän nopeasti alentuessa. Vaikka työmarkkinajärjestöt pystyisivätkin tulevaisuudessa maltillisiin ratkaisuihin – mikä on epävarmaa – sopeutusmekanismi on liian hidas estääkseen nopeissa muutoksissa työpaikkojen menetyksiä. Ainoa riittävän nopea ja vaikuttava keino on lisätä mahdollisuuksia sopia palkoista ja työehdoista yrityksissä.

Palkanmuodostuksen ja muiden työehtojen määräytymisen jäykkyydet jarruttavat työllistämistä ja kasvua myös muutoin kuin talouden kriisitilanteissa. Työehtosopimuksissa on esteitä työpaikkojen säilyttämisen ja lisäämisen kannalta parhaille käytännöille. Yritysten ja niiden työntekijöiden yksilölliset tarpeet vaihtelevat niin paljon, että moninaisten tilanteiden hallinta on mahdotonta kaikkia koskevin yhteinäisin määräyksin.

Käsitykset työmarkkinoittemme joustavuudesta tosin vaihtelevat. Työnantajat, useimmat tutkimuslaitokset ja taloustieteilijät esittävät yleensä lisää joustoja, kun taas palkansaajajärjestöt katsovat työehtosopimuksissa jo olevan paljon joustoja.

Paikallisen sopimisen mahdollisuudet työehtosopimuksissa ovatkin lisääntyneet. Erot työehtosopimusten välillä ovat kuitenkin edelleen suuria. Sopimisen kohteita ovat tyypillisesti säännöllisen työajan määrittely, päivittäisen ruokatunnin kesto, palkanmaksupäivän määrittely, lomarahen muuttaminen vapaaksi tai työvuoroluettelon pitäminen. Sitä vastoin vähimmäispalkoista ei saa poiketa ja myös esim. lomaltapaluurahat ja pekkasvapaat ovat yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta (lähinnä teknologiateollisuus) koskemattomia.

Vähimmäispalkan käsite mielletään yleensä laajaksi. Esimerkiksi erilaiset palkalisät, kuten ilta- ja viikonloppulisät, ovat yleensä vähimmäispalkkaa, josta ei saa yrityskohtaisesti poiketa. Monessa yrityksessä on kuitenkin haluttu yksinkertaistaa palkanmuodostusta ja sovittu lisien maksamatta jättämisestä siten, että ne huomioidaan korkeampana kokonaispalkkana. Lopputulos saattaa olla taloudellisesti työntekijälle työehtosopimusta parempi. Silti, jos sopimus myöhemmin riitautetaan työehtosopimuksen vastaisena, voi käydä niin, että työnantaja joutuu maksamaan suoritettua korkeamman peruspalkan lisäksi myös työehtosopimuksen mukaiset lisät. Vähimmäisehtojärjestelmämme tarkastelee siis yksittäisiä kohtia, ei sopimuksen kokonaisuutta.

Paikallisen sopimisen mahdollisuuksissa on myös merkittävä rajoite, sillä työläisliikkeen yleissitovuusperiaatteista seuraa, että sopimukseen sisältyvät joustot ovat vain osittain käytössä työnantajaliittoihin kuulumattomissa yrityksissä. Tämä rajoitus koskee valtaosaa työnantajayrityksistä, n. 50 000 yritystä. Työnantajaliittoihin kuuluu n. 20 000 yritystä. Yleissitovana työehtosopimuksia noudattavaa yritysten valtaosaa koskevat siis kaikki työehtosopimusten velvoitteet mutta vain osa paikallisen sopimisen mahdollisuuksista. Tietävästi missään muussa maassa ei ole vastaavaa työehtosopimusten yleissitovuuden epäsymmetriaa.

Työehtosopimuksissa olevien joustojen yrityskohtaiseen soveltamiseen liittyy erityisesti pienyrityksissä merkittävä käytännön ongelma. Sallittujen joustojen määrittely vaatii useissa tapauksissa huomattavaa oikeudellista asiantuntemusta. Työehtosopimukset ovat laajoja, jopa sadan sivun asiakirjoja, joista yrittäjän ja työntekijöiden

voi olla ilman asiantuntija-apua lähes mahdotonta selvittää sallittujen joustojen sisältöä ja ulottuvuutta.

Palkanmuodostuksessa ja muissa työehdoissa tarvitaan olennaisesti lisää mahdollisuuksia paikalliseen sopimiseen niin, että säännöt ovat merkittävästi nykyistä yksinkertaisempia ja helpompia soveltaa käytännössä. Joustojen lisääntyminen työehtosopimuksissa on ollut epäyhtenäistä ja työllisyystavoitteen kannalta liian hidasta. Työehtosopimusten mutkikkuus puolestaan ei ole ainakaan helpottunut, eikä muutoista ole nähtävissä. Näistä syistä paikallisen sopimisen lisäämisestä tulisi säätää lailla, joka lisää mahdollisuuksia joustoihin ja yksinkertaistaa järjestelmää.

Työehtojen määräytymisen kansainvälinen vertailu on haasteellista, eikä siihen ole tässä kattavasti mahdollisuuksia. Yleinen linja on kuitenkin selvä: työpaikkatason sopimista kilpailijamaissamme ollaan lisäämässä tai se on jo muutoin ollut suomalaista käytäntöä selvästi pitemmällä. Esim. Ruotsissa, jossa ei ole yleissitovuutta, työehdoista sovitaan jopa yksilötasolla paljon Suomea yleisemmin. Tanskassa työehtosopimukset koskevat peräti 90 prosenttia palkansaajista, mutta paikallinen sopiminen on silti yleistä. Vain pienellä osalla yksityisen sektorin työntekijöistä palkka tosiasiassa määräytyy työehtosopimusten perusteella. Saksan työehtosopimuksissa on laajasti käytössä ns. avaamislausekkeita, jotka antavat mahdollisuuden sopia yrityksissä työehtosopimuksissa poikkeavasti. Tätä mahdollisuutta on käytetty paljon ja se on keskeisin selittäjä Saksan työvoimakustannusten kilpailukyvyille. Liittotasolla sovittu kustannustaso on usein alitettu yritystasolla tehdyin sopimuksin silloin, kun yrityksissä on arvioitu yleisen tason olevan yrityksen kilpailukyvyille liian raskas. Ranskassa presidentti Macron on toteuttanut työmarkkinauudistuksen, joka antaa lakiin perustuvan mahdollisuuden paikalliseen toisin sopimiseen. Alle 11 henkilöä työllistävässä yrityksissä sopimisoikeudet ovat laajemmat kuin suuremmissa.

### **Ehdotus 17: Paikallisen sopimisen mahdollisuuden lisääminen, yleissitovuuden muutos**

Annetaan työnantajille ja työntekijöille alle kymmenen henkilön yrityksissä (ra-  
jauksesta jäljempänä) lakiin perustuva oikeus sopia työehtosopimusten mää-  
räyksistä poikkeavasti. Jos halua tai yhteisymmärrystä poikkeavan sopimuksen  
tekemiseen ei ole, noudatettaisiin työehtosopimusta. Molemmilla osapuolilla olisi  
siten aina mahdollisuus pitäytyä työehtosopimuksessa. Työehtosopimus muodos-  
taisi näin ollen perälaudan ja toimisi edelleen työntekijän oikeudellisena turvana.  
Lain pakottavista säännöksistä ei luonnollisesti voisi poiketa. Sopiminen tapah-  
tuisi yhdessä työntekijöiden kanssa, luottamusmiehen, luottamusvaltuutetun tai  
muun henkilöstön valitseman edustajan kanssa. Henkilöstöllä olisi oikeus käyttää  
neuvottelussa myös ammattiliiton edustajaa. Liiton hyväksyntää poikkeamissopi-  
mukselle ei kuitenkaan vaadittaisi. Muutos koskisi sekä työnantajaliittoihin kuulu-  
via yrityksiä (normaalisitovat työehtosopimukset) että työehtosopimuksia yleissi-  
tovana noudattavia yrityksiä (yleissitovat työehtosopimukset).

Työehtosopimusten joustot ulotetaan koskemaan myös työehtosopimuksia yleis-  
sitovana noudattavia työntajaliittoihin kuulumattomia yrityksiä. Sopiminen työ-  
paikalla tapahtuisi yllä sanotulla tavalla.

Muutos antaisi mahdollisuuden yrityksessä yhdessä sopien säätää työehdot työ-  
paikkojen säilymisen ja niiden lisäämisen kannalta parhaalla tavalla. Tämä koskisi  
yrityksen kustannuskilpailukykyä, tuottavuutta ja työntekijöiden työssä jaksamista.  
Kysymyksessä ei olisi yleinen työehtojen heikentämislinja, mistä joskus tämänkal-  
taista järjestelmää on epäilty. Yritys luonnollisesti pyrkii saamaan hyvää työvoimaa,  
eikä sellaista saa huonoilla työehdoilla. Muutos antaisi mahdollisuuden sopia työeh-  
toasioista yritykselle ja sen työntekijöille parhaiten sopivalla tavalla. Työntekijöiden  
etujen alentaminenkin olisi mahdollista, jos työntekijät siihen suostuvat. Käytän-  
nössä tällainen tilanne voisi tulla kysymykseen esim. työpaikkojen säilyttämiseksi  
yrityksen taloudellisen tilanteen heikennyttyä.

Ehdotettua toisin sopimisen mahdollisuutta käyttäisivät ne työsuhteen osapuolet,  
jotka kokevat siihen olevan tarvetta, kun taas ne, joilla tällaista tarvetta ei ole, jär-



jestäisivät asiat työehtosopimuksen mukaan. Mitä parempi työehtosopimus on yrityksen ja työntekijöiden kannalta, sitä vähemmän tarvittaisiin poikkeavia sopimuksia. Liittotason sopimusten kehittäminen olisi siis edelleen mielekästä sopimuksia tekeville liitoille. Käytännön kannalta erittäin tärkeää olisi, että ehdotettu muutos yksinkertaistaisi paikallista sopimista huomattavasti: enää ei tarvitsisi oikeudellisen riskin poistamiseksi asiantuntijan avulla selvittää paikallisen sopimisen ulottuvuutta tai pelätä sopimuksen pitävyyttä, vaan terveen järjen käyttö yhdessä sopien olisi mahdollista.

Työehtosopimusten mutkikkuus on vaikuttanut siihen, että monissa yrityksissä on tehty työehtosopimuksista poikkeavia sopimuksia voimatta varmistua niiden työehtosopimusten mukaisuudesta. Tällaisissa tapauksissa lakiin perustuva mahdollisuus toisin sopimiseen ei välttämättä muuttaisi yrityksen työehtojen tilaa nykyisestä. Näissäkin tapauksissa muutos olisi tärkeä, sillä se antaisi oikeudellista varmuutta yhdessä tehdyille sopimuksille.

Yleissitovuuden epäsymmetrisyys poistettaisiin kaikilta työnantajayrityksiltä. Näin myös työntajaliittoihin kuulumattomissa yrityksissä voitaisiin ilman nykyisiä rajoituksia soveltaa samoja työehtosopimuksissa sovittuja joustoja kuin työntajaliittoihin kuuluvissa yrityksissä.

#### **5.5.3.4 Ehdotusten soveltamisala ja työllisyysvaikutus**

Ehdotettujen muutosten tarve on suurin pienissä yrityksissä, joissa työelämän sääntelyn hallinnollinen taakka on suhteellisesti suurin siitäkin huolimatta, että yhteistoiminnasta yrityksissä annettua lakia ei sovelleta alle 20 työntekijän yrityksiin. Toisaalta työntekijän asemaa turvaavien säännösten tarve vähenee yrityskoon pienentyessä. Työolobarometrin tulosten yrityskokoluokittainen erittely näet osoittaa, että mitä pienempi yritys, sitä paremmat työolot. Mm. tiedon kulku, työntekijöiden kohtelun yhdenvertaisuus, työntekijän mahdollisuus vaikuttaa työtehtäviinsä ja työsuhteiden pysyvyys ovat pienissä yrityksissä paremmalla tolalla kuin suurissa. Ainoastaan kouluttautumismahdollisuudet ovat pienissä yrityksissä rajatummalla kuin suurissa. Hyvät työolot pienissä yrityksissä perustuvat siihen, että pienessä yrityksessä yrittäjä on lähellä työntekijää ja sen vuoksi näkee helpommin kuin isossa yrityksessä, mitä on tehtävä, jotta asiat työpaikalla sujuvat.

Näistä syistä, ja koska kaikkia työllistäviä yrityksiä koskevat ehdotetun kaltaiset muutokset eivät ole edenneet, olemme päätyneet ehdottamaan, että ehdotettu työsuhdeturvan muutos ja lailla säädettävä mahdollisuus paikallisen sopimisen laajentamiseen koskisivat vain pieniä alle kymmenen hengen yrityksiä. Nämä yritykset muodostavat yrityskokoluokittain suurimman työnantajaryhmän, jonka työllisyysvaikutus ja työllistämispotentiaali on huomattava (ks. edellä). Olemme myös harkinneet soveltamisalan rajauksen asettamista 20 henkilöön, kuten hallitus esittää työsuhdeturvan keventämisen osalta. Mitä laajempi soveltamisala olisi, sitä paremmat vaikutukset kasvulle olisi aikaansaavissa. Koska ehdotamme kahden merkittävän säännöksen muuttamista, näiden soveltamisalan rajan asettaminen 20 henkilöön sisältäisi vaaran kasvukynnyksen nousemisesta liiaksi, ottaen huomioon, että myös yt-lain soveltamisalan raja on 20 henkilössä. Tästä syystä, ja koska tarve esitetyille muutoksille on suurin pienyrityksissä, olemme päätyneet 10 henkilön rajaan (Ranskan työmarkkinauudistuksissa laajamman paikallisen sopimisen raja on 11 henkilössä ja Saksassa matalamman työsuhdeturvan osalta 10 henkilössä).

Ehdottamamme yleissitovuuden yksipuolisuuden poistaminen koskisi kuitenkin kaikkia työntajaliittoihin kuulumattomia yrityksiä työntekijämäärästä riippumatta.

Säädöspohjan riippuvuus yrityksen koosta ei ole ongelmatonta. Työnantajavoittojen kiristyminen tietyn työntekijämäärän jälkeen tuo kynnyksen kasvattaa yritystä kyseisen rajan yli. Katsomme kuitenkin tämän haitan pienemmäksi kuin muutoksella saavutettavan hyödyn. Työllisyyden lisäys kohdeyritysjoukossa on arviomme mukaan merkittävästi suurempi kuin ne työpaikat, jotka menetetään yrityksen mahdollisesti välttääessä kasvua ehdotetun 10 henkilön rajan yli. On perusteltua kohdistaa muutokset siihen yritysjoukkoon, jossa muutoksen tarve työnantajien ja työntekijöiden kannalta on suurin myös sen vuoksi, että kyseisten muutosten aikaansaaminen koko työnantajakentän osalta ei ole osoittautunut mahdolliseksi. Tämä johtunee osin siitä, että muutoksen tarve on suurissa yrityksissä pienempi kuin mikroyrityksissä. Pitkällä aikavälillä olisi kuitenkin lineaarisen yrityskasvun kannalta suotavaa, että esitetyt muutokset koskisivat kaikkia työnantajayrityksiä.

Toisena pulmana on nähty, että työntekijöiden aseman erilainen sääntely erikokoisissa yrityksissä aiheuttaa erikokoisten yritysten työntekijöiden kesken (lakisäänteistä) epätasa-arvoa. Tällaisen sääntelyn tarkoituksena kuitenkin on eriytyneiden säännösten avulla ottaa huomioon erilaisten työyhteisöjen ja niiden työntekijöiden

tosiasiallinen tilanne, mitä voidaan pitää säädöspoliittisesti perusteltuna. Tässä ehdotettujen säännösten tavoitteena on lisäksi koko palkansaajaväestön hyöty: parempi työllisyys verrattuna vaihtoehtoon olla muuttamatta nykysääntöjä. Lainsäätäjä onkin pitänyt eriytyneitä sääntöjä työelämässä hyväksyttävänä rajoittaessaan YT-lain soveltamisalaa yrityksen koon perusteella.

Muutosten vaikutusta työllisyyteen on mahdollista arvioida vain summittaisesti. Kysymys olisi joka tapauksessa sen suuntaisista merkittävistä rakenteellisista työolainsäädännön muutoksista, joita esim. kansainväliset talousinstituutiot ovat maallamme suositelleet. Arvioimme suuntaa-antavasti, että muutosten toteuttaminen toisi tavanomaisen talouskasvun oloissa pitkällä aikavälillä kymmeniä tuhansia työpaikkoja. Ehdotuksistamme merkittävin työllisyysvaikutus olisi työpaikkasopimisen mahdollisuuksien lisäämisellä. Työsuhdeturvan keventämisen vaikutus työllisyyteen on sitä vastoin taloustieteessä kiistelty. Toimenpiteen tuottavuutta lisäävälle vaikutukselle löytyy ekonomistien joukossa enemmän tukea. Arvioimamme myönteinen työllisyysvaikutus perustuu työllistämispäätöksiä tekevien yrittäjien omaan, vakiintuneeseen näkemykseen muutoksella saatavista lisätyöpaikoista.

### 5.5.3.5 Heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistäminen

Esimerkiksi vähäinen työkokemus, vaillinainen tai puuttuva koulutus, pitkäaikais-työttömyys, heikko kotimaisten kielten taito tai työkykyyn vaikuttava vamma tai sairaus merkitsevät usein lisääntynyttä vaikeutta päästä työmarkkinoille. Työnantaja saattaa katsoa, että tällaisen henkilön tuottavuus ei työpaikkaa hakiessa ole riittävä työntekijästä aiheutuviin kustannuksiin verrattuna. Kuitenkin kyseinen työpanos voisi olla esimerkiksi monille palvelualojen yrityksille tärkeä, jos vain kustannustaso saataisiin vastaamaan työnhakijan sen hetkistä tuottavuutta. Näiltä osin pulma liittyy yrittäjyyteen ja yrityskasvuun. Työn saaminen puolestaan olisi työn ulkopuolella oleville luonnollisesti olennaista, ja myöskin työllisyysasteen kohentamisen kannalta tärkeää.

Kuten kohdassa 5.5.3.1 on todettu, työllistämisen riskiä alentavat toimet helpottavat eniten vaikeimmassa työmarkkina-asemassa olevien työllistymistä. Tämä kokee myös ehdotettua työsuhdeturvan muutosta ja paikallisen sopimisen mahdollisuuden lisäämistä. Tarvitaan kuitenkin myös lisätoimia.

Mainitun kaltaisissa tilanteissa työn kysynnän parantamiseksi ja työllistymisen edistämiseksi on käytettävissä palkkatuki, jota TE-toimisto voi myöntää työttömän työnhakijan palkkauskustannuksiin. Tuetaan siis työn tekemistä toimeentulon sijasta. Palkkatuki on yksilön kannalta tarpeellinen ja myös yhteiskunnan kannalta perusteltu, koska se on omiaan parantamaan hyvinvointia ja vähentämään työttömyydestä ja syrjäytymisestä aiheutuvia kokonaiskustannuksia. Tuen vaikutus on kuitenkin jäänyt vähäisemmäksi kuin tuen työntekijäkohtaisen määrän perusteella olisi aihetta olettaa.

Hallitus sopi budjettiriihessään monista toimista palkkatuen käytön lisäämiseksi yrityksissä. Tarkoituksena on muun muassa palkita yrityksiä määräaikaisten palkkatuetun työsuhteen muuttumisesta toistaiseksi voimassaolevaksi, helpottaa tuen maksatusta ja yksinkertaistaa tukeen liittyviä menettelyjä. On syytä olettaa, että muutokset lisäävät palkkatuen käyttöä ja siten parantavat työllisyyttä.

Tärkein syy palkkatuen vähäiselle käytölle arviomme mukaan kuitenkin on, että tuki maksetaan yritykselle eikä työnhakijalle. Tästä seuraa, että työnantajayrittäjä ”joutuu” työ- ja elinkeinohallinnon asiakkaaksi ja siten myös tukeen väistämättä liittyvän hallinnollisen taakan kohteeksi. Moni yrittäjä karsastaa tätä, vaikka hallinnon toiminta olisi sujuvaakin. Pulma poistuisi, jos tuki maksettaisiin suoraan työnhakijalle/työntekijälle ja yritys voisi huomioida tämän maksamansa palkan määrässä. Työntekijän kokemuksen karttuessa palkka nousisi ja tuen osuus vähenisi. Käytännössä tämä muutos tarkoittaisi, että ainakin työsuhteen alussa työntekijälle saatettaisiin maksaa työehtosopimuksessa määrättyä vähimmäispalkkaa alemmaa palkkaa, mutta palkkatuki huomioon ottaen kokonaisansiot mahdollistaisivat toimeentulon. Järjestelmä vaatisi työlainsäädännön muutoksia. Ehdotettu paikallisen sopimisen mahdollisuuden lisääminen pienyrityksissä mahdollistaisi työehtosopimuksesta poikkeavasta palkasta sopimisen, mutta muiden yritysten osalta tarvittaisiin lisäsäännöksiä.

### **Ehdotus 18: Palkkatuen maksaminen suoraan työllistettävälle henkilölle**

Maksetaan palkkatuki suoraan työllistettävälle henkilölle ja työnantaja voisi huomioida tuen maksamassaan palkassa.

Kiinnitämme huomiota siihen, että edellä ehdottamamme työllistämisen riskiä alentavat toimet helpottavat eniten vaikeimmassa työmarkkina-asetuksessa olevien työllistymistä.

## **5.6 Parempi sääntely; sääntelytaakan keventäminen**

### **5.6.1 Vähemmän mutta parempaa**

Monet kehitystrendit ovat lisänneet kansallisen ja kansainvälisen sääntelyn tarvetta. Esimerkiksi uudet teknologiat, globalisaatio, EU:n sisämarkkinoiden kehittäminen, ilmastonmuutos, demografiset ja sosiaaliset muutosvoimat lisäävät uuden sääntelyn tarvetta.

Uusi sääntely on järjestyneen yhteiskunnan toimintakyvyn kannalta usein välttämätöntä, mutta samalla rajoittaessaan yksilöiden ja organisaatioiden toimivapautta sääntely voi kahlita luovuutta ja aiheuttaa tavoiteltuja hyötyjä suurempia haittoja. Lisääntyvä sääntely yleisenä vastauksena yhteiskunnan mutkistumiseen on ongelmallista. Onkin ilmeistä, että ainakin EU-maissa, ja erityisesti Suomen kaltaisessa hyvin koulutetun väestön varsin säännellyssä maassa, on tarpeen korjata strategiaa: luotetaan kansalaisiin ja yrityksiin enemmän ja ohjaillaan vähemmän. Yrittäjyyteen liittyvän luovuuden parhaan hyödyn saamiseksi tämänkaltainen ajattelutavan muutos on suorastaan välttämätöntä.

Sääntelyn haitallisia vaikutuksia on jo pyritty torjumaan sekä kansainvälisesti että kansallisesti. Yksi tärkeimmistä on EU:n komission vuonna 2012 käynnistämä REFIT (*Regulatory Fitness and Performance Programme*) ohjelma, jonka tarkoituksena on yksinkertaistaa EU-lainsäädäntöä ja vähentää sääntelyn kustannuksia. Myös Suomessa nykyinen ja monet edelliset hallitukset ovat tavoitelleet säädösten parempaa laatua ja yritysten sääntelytaakan keventämistä. Merkittävänä edistysaskeleena voi

pitää tällä hallituskaudella aloittaneen lainsäädännön arviointineuvoston perustamista. Neuvoston toiminnalla näyttäisi olevan säädösvalmistelun laatua parantavaa vaikutusta.

Yritysten – ja ilmeisesti kansalaistenkin - säädösohjauksen määrään vaikuttaminen on sitä vastoin kokonaiskuvassa epäonnistunut, vaikka yksittäiset hankkeet, kuten kauppojen aukioloaikojen ja taksiliikenteen vapauttaminen, ovatkin sääntely- ja kilpailunäkökulmasta merkittäviä. Pääministeri Vanhasen toisen hallituksen hallinnollisen taakan vähentämishankkeella tavoiteltiin 25 %:n sääntelytaakan keventämistä yrityksiltä, mutta saavutettiin vain noin yhden prosentin kevennys. On todennäköistä, että sen jälkeenkin yritysten sääntelytaakka kokonaisuutena on keventynyt vain vähän. Näin siitä huolimatta, että norminpurku ja sääntelyn järjeistäminen on myös nykyisen hallituksen yksi kärkihankkeista. Luotetaan enemmän ja ohjailaan vähemmän -asennetta on syytä vahvistaa olennaisesti.

Yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen tarpeesta näyttäisi vallitsevan laaja yhteisymmärrys, vaikka vähentämisen kohteista onkin erilaisia käsityksiä.

Tavoitteeseen pääsy vaatii voimassa olevien normien purkua ja keventämistä, mutta aivan erityisesti välineitä tulevaan säädösohjaukseen. Tässä selvityksessä ei käsitellä kysymystä siitä, mitä voimassa olevia säädöksiä tulisi purkaa tai keventää, osin poikkeuksena selvityksen rakenteellisia muutoksia koskevat esitykset. Merkittävä sääntelytaakka aiheutuu erilaisista toimialakohtaisista säännöistä, joita tässä yhteydessä ei ole mahdollista käsitellä. Kiinnitämme norminpurussa kuitenkin huomiota siihen, että onnistuminen vaatii purkamisen kohdistamista ei vain tarpeettomiksi havaittuihin normeihin vaan tarpeellisiin säännöksiin silloin, kun purkamisella saavutettava yhteiskunnallinen hyöty on säännöksellä saavutettavaa etua suurempi. Tämän vertailun tekeminen vaatii kyseisen säädösalueen tuntemuksen lisäksi hyvää yritystoiminnan dynamiikan ymmärrystä, jotta muutoksen vaikutukset esimerkiksi yritysten kasvuun ja yrittäjän jaksamiseen voidaan tunnistaa.

Tuleva lainsäädäntö on avainasemassa kevennettäessä sääntelytaakkaa. Onnistuminen vaatii selkeitä, laajasti säädösvalmistelussa noudatettuja periaatteita ja työkaluja. TEM:ssä on parhaillaan meneillään *yksi yhdestä* -pilottilhanke. Tavoitteena on saavuttaa tilanne, jossa uuden säädöksen mahdollisesti tuoma uusi hallinnollinen taakka johtaa vastaavaan kevennykseen muun säädöksen osalta. Tuloksia ei ole vielä käytettävissä. Saksassa on vuonna 2016 tehdyn tutkimuksen mukaan saavutettu

vastaavan periaatteen käyttöönotolla myönteisiä tuloksia kansallisessa lainsäädännössä. EU-säännösten implementointi kuitenkin heikentää tulosta.

Yksi yhdestä -periaate ei vielä vähennä yritysten sääntelytaakkaa, vaan pitää sen nykytasollaan. Sääntelytaakan keventäminen neljänneksellä vaatii nykyisten normien purun lisäksi tulevan lainsäädännön osalta yksi yhdestä periaatetta vaikuttavampaa otetta. Ehdotamme *yksi sisään, kaksi ulos (one in, two out)* -periaatteen käyttöönottoa valmisteltaessa tulevaa lainsäädäntöä. Periaate tarkoittaisi sääntelyn kustannusvaikutuksen, ei säädösmäärän mittaamista. Yhden euron säädöstaakan lisäys vaatisi siis kahden euron verran alentamista toisaalla. Käytännössä kustannuslennon ei tarvitsisi toteutua kustannusta lisäävässä lainsäädännössä, mutta siitä säädettyä pitäisi olla selvä poliittinen tahdonilmaisu, miten ja milloin säästö toteutetaan. Säästön tulisi kohdistua samaan yritysjoukkoon kuin kustannusten lisäyskin, ellei punnitu yhteiskunnallinen ohjaus vaadi muuta. Sääntelytaakan vähentäminen vaatii valtioneuvostolta kokonaisvaltaista otetta.

EU-lainsäädäntö tekee yksi sisään, kaksi ulos -periaatteen noudattamisesta erittäin haasteellista, yksittäistapauksissa jopa mahdotonta. Siksi periaate olisi EU-lainsäädännön osalta tavoite, ei velvoittava toimintatapa.

## 5.6.2 Pienet ensin -periaate

Hyvän säädöspolitiikan ominaispiirteitä ovat, että säädökset kohtelevat kansalaisia ja yrityksiä oikeudenmukaisesti, yhdenvertaisesti ja syrjimättömästi. Tähän lopputulokseen ei välttämättä päästä erilaisia toimijoita koskevin samanlaisin säännöksin, koska sekä kansalaisten että yritysten olosuhteet poikkeavat toisistaan. Esimerkiksi tuhannen henkilön suuryritys on sääntelyn kohteena aivan erilainen kuin yksinyrittäjä tai muutaman henkilön pienyritys. On selvää, että kyky vastata yhteiskunnan asettamista velvoitteista poikkeaa näiden ääripäiden välillä suuresti. Kuitenkin suuressa osassa lainsäädäntöä yrityksille asetetut velvoitteet ovat samat. Yhdenvertaisuus ei näin ollen toteudu käytännössä: pieneen pakettiautoon yrittään ahtaa sama kuorma kuin isoon rekkaan. Rekka nousee mäen kuormattunakin, mutta pakettiauton voima ei riitä mäen nousuun. Kyky tosiasiaassa kantaa velvoitteita onkin otettava säädösvalmistelussa huomioon pyrittäessä yritysten yhdenvertaiseen kohteluun. Vaikka muutosta onkin tapahtunut, edelleenkin suurten yritysten olosuhteet tunnetaan ja tulevat otetuiksi lainvalmistelussa paremmin huomioon

kuin pienten yritysten olosuhteet. Selvimmin tämä näkyy kolmikantaisessa lainvalmistelussa, siinäkin tapahtuneesta kehityksestä huolimatta. Hyvän säädöspolitiikan toteutuminen vaatiikin, että pk-yritysten olosuhteet otetaan jatkossa huomioon nykyistä paljon painokkaammin.

Lukumääräisesti lähes kaikki yritykset ovat pieniä tai keskisuuria alle 250 työntekijän yrityksiä. Tätä suurempia yrityksiä on vain 0,2 prosenttia; toki suuryritykset ovat talouden vatureina ja työllistäjinä merkittäviä. Alle 10 henkilön yrityksiä on kaikista 93,3 %. Tässä laajassa yritysjoukossa sääntelykuorma tuntuu raskaimmin. On hyvän säädöspolitiikan mukaista, että säännökset laaditaan ensi sijassa enemmistön olosuhteet huomioon ottaen varsinkin, kun enemmistön merkitys on myös taloudellisesti merkittävä.

Mainituista syistä on perusteltua, että yritystoimintaa koskevassa lainsäädännössä otetaan tunnustetusti ja selkeästi käyttöön EU:n komission tiedonannon mukainen pienet ensin -periaate. Käytännössä periaate tarkoittaa, että pienten yritysten olosuhteet otetaan kaikessa säädösvalmistelussa painotetusti huomioon. Hyvänä tavoitteena voitaisiin pitää pienet ensin -periaatteen toteuttamista niin, että kaikkia yrityksiä koskevat säännökset laaditaan niin joustaviksi, että ne soveltuvat myös sääntelyn suhteen herkimmille, pienille yrityksille. Jos tämä ei ole mahdollista, on harkittava erillistä sääntelyä pienille, joko niin, että säädös ei koske pieniä tai niin, että säädökset räätälöidään pienille yrityksille sopiviksi. Yrityskasvun kannalta olisi kuitenkin suotavaa, että yrityskokoon liittyviä säädösportaita olisi mahdollisimman vähän.

Säädösvaikutusten arvioinnin helpottamiseksi pienissä yrityksissä ehdotamme erityisen pk-yritystestin käyttöönottoa. Testi koostuisi joukosta asioita ja kysymyksiä, jotka olisi otettava huomioon arvioitaessa suunnitellun säädöksen vaikutuksia pk-yrityksiin. Testin avulla saataisiin vaikutuksista tietoa, joka antaa mahdollisuuden valita mahdollisimman vähän hallinnollista taakkaa merkitsevä sääntelytie tai sääntelystä kokonaan luopuminen.



### 5.6.3 EU-vaikuttamisen tehokkuudesta huolehtiminen

Merkittävä määrä kansallisesta lainsäädännöstämme on lähtöisin Euroopan unionista. EU-peräisyysaste kotimaisessa yrityslainsäädännössämme arvioidaan toimialasta riippuen asettuvan 60 ja 80 prosentin välille. EU:sta lähtöisin olevalla sääntelyllä on näin ollen kiistatta suuri merkitys jo pelkästään kotimarkkinoilla toimiville yrityksillekin. Tämän johdosta on tärkeää vaikuttaa unionissa valmisteltaviin säädöksiin, että ne mahdollisimman hyvin vastaisivat kansallisia tavoitteitamme, myös yrittäjyyden edistämisen osalta.

Suomessa on korkeatasoista osaamista, jonka avulla maamme ääni kuuluu EU:ssa kokoamme painokkaampana. On kuitenkin luonnollista, että myös EU-vaikuttamisessamme on kehittämistä sekä vaikuttamisen ajoituksen, että joskus sisältöjen osalta. Sen vuoksi painotamme, että myös yrittäjyyden ja yritystoiminnan osalta EU-vaikuttaminen perustuu hyvään tietoon säädösten vaikutuksista ja että kannanmuodostus ja vaikuttaminen unionissa aloitetaan riittävän aikaisessa vaiheessa.

Suomi toimii EU:n puheenjohtajamaana vuoden 2019 jälkimmäisellä puoliskolla. Vaikka EU on ollut aktiivinen pyrkimyksissään parempaan sääntelyyn yleensä ja erityisesti pk-yritysten huomioonottamisessa, katsomme, että asiaa on syytä kasvavan säädöspaineen johdosta pitää jatkuvasti esillä. Ehdotamme, että Suomi ottaa yhdeksi puheenjohtajakautensa teemaksi paremman sääntelyn EU:n kilpailukykytekinä. Erityistä huomiota kiinnitettäisiin pk-yritysten sääntelytaakan keventämiseen.

## **Ehdotus 19: Yritysten sääntelytaakan vähentäminen ja säädösten laadun parantaminen**

### ***Yksi sisään, kaksi ulos -periaate***

Vähennetään yritysten sääntelytaakkaa. Otetaan käyttöön yksi sisään, kaksi ulos -periaate, jonka mukaan uuteen säädökseen sisältyvä uusi velvoite edellyttää kahden kustannukseltaan vastaavan tason veloitteen poistamista muualta laista, joko kyseisestä laista tai muusta samoja yrityksiä koskevasta lainsäädännöstä. Säädöstaakan kohtuulliselle määrälle ei ole olemassa yleisesti hyväksyttyä tasoa, joten periaatteen tarpeellisuutta tulisi aika ajoin tarkastella.

### ***Pienet ensin -periaate ja pk-yritystesti***

Otetaan käyttöön pienet ensin -periaate ja pk-yritystesti.

### ***Ylläpidetään ja kehitetään EU-vaikuttamisen tehokkuutta; Suomen puheenjohtajakauden yhdeksi teemaksi parempi sääntely***

Hyvän osaamisemme johdosta maamme vaikutusvalta EU:ssa on kokoamme suurempi. Huolehditään kuitenkin siitä, että jatkossakin yrittäjyyden ja yritys-toiminnan osalta vaikuttamisemme perustuu hyvään tietoon suunniteltujen säädösten vaikutuksista ja että kannanmuodostus ja vaikuttaminen aloitetaan riittävän varhaisessa vaiheessa sekä edelleen kehitetään mm. näitä vaikuttamisen elementtejä.

Otetaan puheenjohtajakaudellamme 2019 yhdeksi teemaksi parempi sääntely ja erityisesti pk-yritysten sääntelytaakan keventäminen.

## **5.6.4 Periaatteista käytäntöön**

Säädöspolitiikan toteuttaminen vaatii edelleen tehostamista. Esitettyjen yrittäjyydelle tärkeiden linjausten toteutus ei ole juuri edennyt. Periaatteiden käyttöönottoa voidaan vahvistaa ja vauhdittaa valtioneuvoston periaatepäätöksillä ja säädösvalmistelua ohjaavien hallinnollisten ohjeiden, kuten niin sanottujen HELO-ohjeiden terävöittämisellä sekä säädösvalmistelijoiden koulutuksella. Tärkeintä on kuitenkin tehostaa hallitusohjelman seurantaa, tässä tapauksessa säädöspolitiikan toteutusta käytännössä.

Valtioneuvoston ohjesäännön 45 §:ssä säädetään ministeriöiden kansliapäällikölle tehtäväksi johtaa, ohjata ja valvoa ministeriönsä toimintaa sekä huolehtia lainvalmistelun laadusta. Jotta säädöspolitiikan periaatteet voisivat toteutua käytännössä, on äärimmäisen tärkeää saada säädöspolitiikan periaatteiden toteutus osaksi ministeriöiden käytännön työtä. Kansliapäälliköiden rooli tässä voi olla merkittävä. Säädöspolitiikan periaatteiden toteutumisesta huolehtiminen ja toteutumisen seuranta kuuluu näin luontevasti jo nykyisen lainsäädännön perusteella kansliapäälliköille. Kansliapäälliköiden tehtävän ministeriöidensä ylimpinä johtajina ja laajan tehtäväalueen johdosta asia ei voi jäädä vain yleisluonteisen kansliapäällikön tehtäväkirjauksen varaan.

Kaikissa ministeriöissä olisikin tarkoituksenmukaista olla nimettynä lainsäädäntöjohtaja siten kuin esimerkiksi valtioneuvoston kehittämistyöryhmän selvityksessä<sup>49</sup> ja sen pohjalta tehdyssä kehittämistyössä on ajateltu. Lainsäädäntöjohtajan merkittävä ja järkevä tehtäväkokonaisuus voisi olla avustaa kansliapäällikköä hyvän säädösvalmistelun periaatteiden toteutumisen ohjaamisessa ja varmistamisessa sekä siihen liittyvässä seurannassa. Käytännön näkökulmasta ongelmana on hyvien ohjeiden ja periaatekirjausten vieminen osaksi säädösvalmistelun arkitodellisuutta.

Pelkästään uusien arvioivien elimien perustamisella ei kuitenkaan voitane saavuttaa merkittävää tulosta; olennaisinta on itse säädösvalmistelun asianmukainen resursointi ja toiminnallinen tahto toteuttaa tässä hahmoteltuja ja muita säädöspolitiikan periaatteita. Ministeriöiden valmistelutyö ja sen johtaminen on näin ratkaisevaa. Tarvittava seuranta ja valvonta on näin myös perusteltua toteuttaa hyödyntämällä olemassa olevia organisaatioita.

Lainsäädännön arviointineuvosto tarkastelee systemaattisesti lakien vaikutusarviointia tarkasteluun ottamiensa esitysten osalta. Arviointineuvoston rooliin sopisi sinänsä hyvin myös koota arviointi säädöspolitiikan periaatteiden toteutumisesta edellyttäen, että neuvostolla on tähän resurssit ja toimintaedellytykset.

Valtioneuvoston oikeuskansleri valvoo osana perustuslaissa säädettyjä tehtäviään hyvän lainvalmistelutavan noudattamista ja lainsäädännön laatua. Oikeuskansleri

---

49 Valtioneuvoston kehittämistyöryhmän selvitys. Yhtenäinen valtioneuvosto syntyy yhteistyöllä ja yhteinäisillä toimintatavoilla, Valtiovarainministeriön julkaisu 15/2017

myös neuvoo ja ohjaa ministeriöitä valmistelun eri vaiheissa. Oikeuskanslerin tehtävänä voi näin osana yleisempää valvontaansa olla säädöspolitiikan periaatteiden noudattamisen valvonta, ja oikeuskansleri voi myös valmistelussa ohjata näiden huomioon ottamiseen.

### **Ehdotus 20: Hyvän säädöspolitiikan noudattaminen**

Hyvän säädöspolitiikan, kuten yksi sisään, kaksi ulos -periaatteen ja pienet ensin -periaatteen noudattamiseksi valtioneuvosto tekee päätöksen periaatteiden käyttöönotosta:

- periaatteista otetaan kirjaukset ns. HELO-ohjeisiin
- valtioneuvoston kansliapäälliköt osoitetaan kansliapäällikkökokouksessa ja kukin ministeriönsä johtamisessa huolehtimaan säädöspolitiikan periaatteiden toteutumisesta lainvalmistelussa ja seuraamaan sitä. Kansliapäälliköitä tässä tehtävässä avustavat lainsäädäntöjohtajat. Jokaiseen ministeriöön nimetään lainsäädäntöjohtaja
- lainsäädännön arviointineuvosto arvioi säädöspolitiikan periaatteiden toteutumista yksittäisissä esityksissä ja kokoaa myös siitä sopivin väliajoin yleisarvion valtioneuvostolle ja oikeuskanslerille
- valtioneuvoston oikeuskansleri valvoo osana yleisempää lainsäädännön laadun ja hyvän lainvalmistelun valvontaansa säädöspolitiikan periaatteiden toteutumista ja ohjaa valvontaansa kuuluvassa neuvonnassa periaatteiden soveltamiseen.

Hyvään säädöspolitiikkaan kuuluu toki muitakin asioita kuin tässä erityisesti yrittäjyyden kannalta mainitut. Ehdotuksella ei haluta rajata muiden tärkeiden periaatteiden huomioon ottamista ehdotetussa periaatteiden noudattamisen seurannassa ja valvonnassa. Tässä tavoiteltujen tulosten aikaansaaminen kuitenkin vaatii, että esitetyt periaatteet ovat esitetyllä strategiakaudella painotetusti esillä seurannassa ja valvonnassa.

## 5.6.5 Yhden ilmoituksen periaate – hallinnon digitaalinen palvelumalli

Julkisten palvelujen kehittämisessä laajaa tietovarantoa hyödyntäviksi, asiakasläh- töisiksi ja digitaalisiksi palvelukokonaisuuksiksi on viime vuosina tapahtunut merkittävä muutos. Verohallinto on tästä hyvä esimerkki. Verohallinnossa tietoa hyö- dynnetään mm. siten, että henkilöverotuksessa verovelvolliselle tehdään vuosittain veroehdotus, jossa hallinto on koonnut valmiiksi valtaosan veron määrittämiseksi tarvittavista tiedoista verovelvollisen tarvitsematta itse etsiä ja toimittaa tietoja. Mallissa hallinto palvelee kansalaista ja pyytää lisätietoja vain niiltä osin kuin tietoja ei esimerkiksi niiden muuttumisen vuoksi voi olla viranomaisen tiedossa.

Hallitusohjelman julkisten palvelujen digitalisointia koskevassa kärkihankkeessa on tavoitteena rakentaa julkiset palvelut käyttäjälähtöisiksi ja ensisijaisesti digitaalisik- si uudistamalla toimintatavat. Periaatteena on, että tietoa kysytään kansalaiselta tai yritykseltä vain kerran ja hyödynnetään sitä monipuolisesti.

### Luvat ja valvonta -hankkeen digitaalinen palvelupolku

TEM:n koordinoimassa Luvat ja valvonta -kärkihankkeessa on tavoitteena siirtymi- nen virastolähtöisestä asiakaslähtöiseen palveluun. Hankkeessa on tarkoitus toteut- taan yhden luukun periaatteella toimiva digitaalinen asiointi-/palvelukerros yhteis- käyttöisine toiminnallisuuksineen. Keskiössä ovat asiakkaan tarpeesta lähtevät pal- velukokonaisuudet sekä asiakaslähtöiset palvelupolut ja -ketjut.

Hankkeessa tavoitellaan digitaalista ratkaisua, jossa yrittäjä voi käynnistää yhdeltä sähköiseltä luukulta lupa-, ilmoitus- tai valvonta-asiointin palvelupolun, jonka osa- puolina voi olla useita viranomaisia. Tavoitellussa toimintamallissa yrittäjän ei tarvit- se palvelupolun eri vaiheissa erikseen käynnistää asiointia eri viranomaisten kans- sa ja asioida erikseen jokaisen viranomaisen omassa substanssietojärjestelmässä, vaan tavoitteena on, että asiointi onnistuisi poikkihallinnollisesti ja asiakkaan näkö- kulmasta yhtenä selkeänä prosessina yhdessä paikassa (yksi luukku). Asiointissa on tarkoitus hyödyntää julkisella hallinnolla jo käytettävissä olevat tiedot asiakkaasta (tietojen hyödyntäminen eri rekistereistä), ja asiakkaalta kysyttäisiin vain muuttu- neet tai uudet tiedot.

Lupaprosessin digitalisointi on tarkoitus toteuttaa kärkihankkeessa asiakaslähtöisesti niin, että asiakas saa palvelun yhdestä paikasta, vaikka palveluun osallistuisi useita julkisen hallinnon organisaatioita. Kehittämisen tuloksena pienennetään kynystä tulla alalle, sillä rekisteröintiprosessiin kuluva aika lyhenee ja yrityksen perustamiseen sitoutuva pääoma alenee. Lupaprosessin kehittäminen vähentää myös yritysten ja ammatinharjoittajien hallinnollista taakkaa, kun palvelurakenteet selkiytyvät ja yrittäjien on helpompi toimia viranomaisten kanssa.

Yhteinen tehokas palvelutarjonta ja asiakkuuksien hoito edellyttää ajantasaista asiakas- ja asiakkuustietoa, joka on ollut hajallaan eri toimijoiden omissa operatiivisissa tietojärjestelmissä. Yritysassiakkuuksien hoidossa on käytössä toimijoiden yhteinen asiakastietojärjestelmä, jonka avulla yrityspalvelujen tuottajat saavat yhteisen työkalun asiakkuustiedon hallintaan, asiakasrajapinnassa toimimiseen, uusien asiakastarpeiden kartoitukseen ja potentiaalisten yhteisten asiakkaiden kartoitukseen. Yhteisellä asiakkuustiedolla tavoitellaan parempaa asiakaspalvelua ja asiakashyötyä sekä toimijoiden yhteistyön tehostamista.

### **Ehdotus 21: Julkisten palvelujen rakentaminen asiakaslähtöisiksi ja digitaalisiksi**

Jatketaan muun muassa Luvat ja valvonta -kärkihankkeessa julkisten palvelujen rakentamista asiakaslähtöisiksi ja digitaalisiksi. Otetaan tehokkaasti käyttöön yhteiskäyttöiset julkiset alustat ja ratkaisut palvelutuotannon kehittämiseksi ja asiointien sujuvoittamiseksi.

Hyödynnetään palvelujen digitalisoinnissa muiden maiden, kuten Hollannin hyviä käytäntöjä.

## 5.7 Yrittäjyyttä ja yrittäjämäistä toimintatapaa tukeva osaaminen

### 5.7.1 Koulutusjärjestelmän kehittämisessä on oikea suunta

Työelämän nopea muutos näyttäytyy yrittäjyysosaamisen kasvavana tarpeena. Pirstoutuvat työurat, erilaiset palkkatyön ja yrittäjyyden kombinaatiot haastavat sekä koko koulutus- ja osaamisjärjestelmän että yksilön vastaamaan yrittäjyyteen liittyviin asenteellisiin, tiedollisiin ja taidollisiin valmiuksiin. Yksilön näkökulmasta yrittäjyysvalmiudet ovat kansalaistaito.

Vuonna 2016 alle 35-vuotiaista 30 % piti omassa yrityksessä työskentelyä tärkeänä tavoitteena. Eri opiskelijaryhmissä noin viidennes pitää todennäköisenä yrittäjyyttä työuransa aikana<sup>50</sup>. Nuorten myönteiset yrittäjyysasenteet johtavat yhä useammin myös yrittäjyyteen. Uusyrityskeskusten asiakkaiden perustamista yrityksistä oli vuonna 2016 jo yli puolet alle 35-vuotiaiden perustamia. Myös korkeakoulujen uraseurannassa on todettu, että sivutoiminen yrittäjyys lisääntyy, ja on tällä hetkellä noin 17 % viisi vuotta tutkinnon suorittamisen jälkeen.

Yrittäjyys ja osaaminen ovat voimakkaassa yhteydessä toisiinsa. Yritystoiminta perustetaan yhä useammin korkean osaamisen varaan. Digitalisaatio ja yritysten toimintaympäristön nopea muutos, kuten asiakkaiden ostokäyttäytyminen, kansainvälistyminen ja kilpailun kiristyminen, haastavat jatkuvaan uudistumiseen. Nämä kasvavat vaatimukset edellyttävät yrittäjältä vahvaa liiketoiminta- ja teknologia-osaamista.

Yrittäjien koulutustaso kasvaa nopeasti. Kaikista yrittäjistä noin 60 prosentilla on ammatillinen tai opistoasteen tutkinto. Jo 28 prosentilla yrittäjistä on korkeakoulututkinto, mikä on 11 prosenttiyksikön lisäys kymmenen vuoden takaiseen. Uusien yritysten (alle viisi vuotta toimineet) yrittäjistä 39 prosentilla on korkeakoulututkinto, ja naisyrittäjistä jo noin puolet on suorittanut korkeakoulututkinnon<sup>51</sup>. Yrittäjien kyvykkyyks käyttäen osaamispalveluita kasvaa ja samalla myös vaatimustaso nousee.

50 Amisbarometri 2015, Opiskelijasta yrittäjäksi

51 Suomen Yrittäjien jäsenrekisteri 2017

Yrittäjyyden uudet suunnat -selvityksen mukaan yrittäjien osaamiseen ja koulutustasoon tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Tämä tarkoittaa yrittäjyystaitojen opetuksen tehostamista kaikilla koulutuksen asteilla.

Yrittäjyyden asema koulutusjärjestelmässä on viimeisen kymmenen vuoden aikana vahvistunut merkittäväksi kaikilla koulutuksen asteilla, perusopetuksessa, lukioissa, ammatillisessa koulutuksessa ja korkeakouluissa. Kaikilla koulutuksen asteilla on tehty pitkäjänteistä työtä yrittäjyysisältöjen ja -pedagogiikan kehittämisessä. On syytä olettaa, että työllä on ollut myönteinen vaikutus erityisesti nuorten yrittäjyysmyönteisyyden ja -aktiivisuuden lisääntymisessä. Tämän lisäksi yrittäjyyspedagogiikkaan perustuvilla menetelmillä on todettu olevan myönteinen vaikutus myös yleisiin oppimistuloksiin (ICEE 2018).

Opetus- ja kulttuuriministeriön viimeisimmässä koko koulutusjärjestelmää koskevassa yrittäjyyslinjauksessa vuodelta 2017 asetetaan osaamisjärjestelmällemme tavoitteeksi yrittäjyyteen liittyvien myönteisten asenteiden lisääminen, tietojen ja taitojen kehittäminen ja uuden yrittäjyyden aikaansaaminen, yrittäjien ja yritysten henkilöstön osaamisen kehittäminen sekä yritysten tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan tukeminen.

Linjausten toteuttaminen antaa hyvän pohjan tässä asettamiemme tavoitteiden toteuttamiselle. Linjauksessa olevien kannatettavien tavoitteiden ja keinojen osalta ja niiden lisäksi kiinnitämme seuraavassa huomiota muutamaasi seikkoihin.

## 5.7.2 Koulutuspoliittisen strategian laatiminen

Koulutuksen järjestäjillä on oikeus OKM:ltä saamansa luvan puitteissa päättää ministeriöltä saamiensa resurssien kohdentamisesta. Ministeriössä katsotaan, ettei se voi enää ohjata resursseja tiettyyn koulutukseen tai asiakasryhmään. Tulkinta herättää kysymyksen siitä, onko ministeriöllä ylipäänsä riittäviä ohjausvälineitä ja strategiaa, jonka puitteissa määritellään muun muassa yhteiskunnan tavoitteita ja resursseja sekä niiden kohdentamista koulutuksen toteuttamiseen. Vaikka ministeriöllä on monia hyviä kehittämislinjauksia, on käynyt ilmi, että tarkoittamamme kokonaisvaltainen strategia puuttuu. Näemme sellaisen tarpeelliseksi. Osana strategiaa asetettaisiin tavoitteita myös yrittäjille suunnattuun koulutukseen.



**Ehdotus 22: Koulutuspoliittisen strategian laatiminen**

Laaditaan OKM:n johdolla koulutuspoliittinen strategia, jossa määritellään tarkemmin tavoitteet ja resurssit. Asetetaan tavoitteet yrittäjille suunnattuun koulutukseen osana strategiaa.

**5.7.3 Yrittäjyys opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteissa**

Yrittäjyyden aseman myönteinen kehitys koulutusjärjestelmässä perustuu muun muassa siihen, että yrittäjyys on nostettu selvästi esille oppilaitoksia eri koulutuksen asteilla ohjaavissa, opetushallituksen vahvistamissa opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteissa. Parhailaan opetushallituksessa valmistellaan lukion opetussuunnitelmien perusteiden uudistamista. Yrittäjyyden kannalta myönteistä kehitystä eri oppilaitosten opetussuunnitelmien perusteissa on syytä tukea ja vahvistaa.

**Ehdotus 23: Yrittäjyysnäkökulman vahvistaminen opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteissa**

Ylläpidetään ja vahvistetaan myös jatkossa yrittäjyyden asemaa opetussuunnitelmien ja tutkintojen perusteissa sekä mahdollisissa muissa vastaavissa ohjausvälineissä.

**5.7.4 Yrittäjyysasenteiden vahvistaminen**

Opettajien yrittäjyysasenteilla ja yrittäjyyteen liittyvällä osaamisella on luonnollisesti keskeinen merkitys yrittäjyyskasvatuksen ja -opetuksen onnistumiseen. Tutkimusten mukaan näyttää lisäksi siltä, että yrittäjyyteen liittyvä opettajien koulutus vaikuttaa myönteisesti opettajien toimintatapoihin ja opetussisältöihin sekä käytettävien menetelmien runsauteen. On tärkeää tuoda opettajille esiin, että heidän onnistumisensa opettajana riippuu yhä enemmän siitä, kuinka hyvin he ovat sisäistäneet työelämän muutoksen ja muutossuunnan, yrittäjyyden ja yrittäjämäisen uuden työn.

Yrittäjyyskasvatuksen johtamiseen oppilaitoksissa on myös syytä kiinnittää huomiota. Tutkimusten mukaan rehtorit ja koulunjohtajat ovat portinvartijan roolissa myös yrittäjyyskasvatuksen osalta. On ilmeistä, että rehtorit ja koulunjohtajat tarvitsevat lisää tietoa yrittäjyyskasvatuksen merkityksestä opiskelijoille.

#### **Ehdotus 24: Yrittäjyyden aseman vahvistaminen opettajien perus- ja täydennyskoulutuksessa**

Vahvistetaan edelleen yrittäjyyden asemaa opettajien perus- ja täydennyskoulutuksessa. Panostetaan rehtoreiden ja koulunjohtajien koulutukseen yrittäjyyskasvatuksen merkityksen sisäistämiseksi.

Nuorten yrittäjyysasenteiden ja -valmiuksien parantamiseksi on käytössä useita toimintamuotoja. Näitä ovat mm. Nuori Yrittäjyys -ohjelmat perusopetuksesta korkeakouluun, yrittäjyyskasvatuksen asiantuntijaverkoston (YES) yrittäjyyskasvatuspalvelut ja Taloudellisen tiedotustoimiston kehittämä yrityskyläkonsepti. YES-verkosto järjestää opettajille koulutuksia Nuori Yrittäjyys -ohjelmiin, tarjoaa työkaluja opetus henkilöstölle ja järjestää tapahtumia. Toimintamuotojen kautta tavoitetaan merkittävä määrä nuoria, jotka näin saavat usein käytännön harjoitteiden kautta käsityksen yrittäjyydestä. Esimerkiksi Nuori Yrittäjyys ry:n ohjelmiin osallistui lukuvuonna 2017-2018 yhteensä 57 000 nuorta ja noin 30 % kaikista peruskouluista.

Toiminnan vaikuttavuutta voitaisiin vielä selvästi parantaa vahvistamalla mainittujen toimintamuotojen resursointia. Muut Pohjoismaat panostavat vastaaviin toimintamuotoihin Suomeen verrattuna moninkertaisesti. Katsomme nuorten yrittäjyysasenteita ja -valmiuksia parantavan työn niin tärkeäksi, että teemme tässä kohtaa poikkeuksen linjastamme olla ehdottamatta lisäyksiä julkisiin tukiin - ja siten julkisiin menoihin.

### **Ehdotus 25: Lisäpanostus nuorten yrittäjyyskasvatustoimintaan**

Valtio lisää panostustaan nuorten yrittäjyyskasvatustoimintaan. Lisäpanostuksen suuruusluokka voisi olla 1-2 milj. euroa.

## **5.7.5 Yrittäjien osaamisen vahvistaminen ja uuden kasvuyrittäjyyden luominen**

### **Opiskelijayrittäjyyden toimintamalli**

Opiskelijayrittäjyys on viime vuosina kukoistanut etenkin Aalto-yliopiston Aaltoes-opiskelijayhteisön tutuksi tekemän *entrepreneurship society* -toimintamallin johdosta. Toimintamallille on luonteenomaista, että se on opiskelijalähtöinen ja -vetoinen, eikä mukana hallinnossa ole Aallon henkilökuntaa rahoituksen tullessa pääosin muualta kuin yliopistosta. Aaltoes-toimintamallin puitteissa on luotu muun muassa maailmanlaajuista huomiota saanut kasvuyrittäjyystapahtuma Slush sekä yrityskiihdyttämöt Sauna ja Kiuas. Perusajatuksena on ollut, että luoville ja lahjakaille opiskelijoille annetaan tilaa tehdä.

Vastaavantyyppisiä opiskelijoiden aktiivisuuteen perustuvia yrittäjyysyhteisöjä on muissakin korkeakouluissa ja oppilaitoksissa. Tällaisen toiminnan mahdollisuuksia voisi vahvistaa edelleen niin, että toiminnasta saisi opintopisteitä.

### **Ehdotus 26: Opiskelijayrittäjyyden toimintamallin kehittäminen ja opintopisteiden myöntäminen toimintaan osallistumisesta**

Selvitetään OKM:n johdolla, miten oppilaitoksen yhteydessä toimivasta järjestyneestä yrittäjyysyhteisötoiminnasta voisi myöntää opintoja nopeuttavia opintopisteitä opiskelijayrittäjyyteen kannustamiseksi.

## Yrittäjän oppisopimuskoulutus

Yrittäjän oppisopimuskoulutus on tärkeä ammatillisen koulutuksen toteuttamis-  
muoto yrittäjille. Ammatillisen koulutuksen resurssien kavennuttua on tarvetta  
strategisella tavoiteohjauksella turvata yrittäjien oppisopimuskoulutuksen asemaa.  
Voimavarat voisivat vastata kaikkien yrittäjäryhmien osuutta työvoimasta. Tämän-  
kaltainen ohjaus lienee yhteen sovitettavissa ammatillisessa koulutuksessa nouda-  
tettavan yksilön tarpeista lähtevän koulutuksen suunnittelun kanssa. Yhä useampi  
henkilö tarvitsee yrittäjätaitoja, joita yrittäjän oppisopimuskoulutus tarjoaa.

Oppisopimuskoulutus perustuu työpaikalla tapahtuvaan oppimiseen. Käytännössä  
sitä toteutetaan vain ammatillisen toisen asteen koulutuksessa. Monilla työpaikoil-  
la on sellaista korkeaa osaamista tai teknologiaa, jonka hyödyntämisessä oppiso-  
pimuskoulutus olisi perustelua. Oppisopimuskoulutuksen toteuttaminen tulisi  
mahdollistaa myös korkea-asteella. Tämä on mahdollista toteuttaa vaarantamatta  
tutkimukseen ja sen soveltamiseen pohjautuvaa korkea-asteen koulutuksen perus-  
ajatusta, sillä oppisopimuskoulutus on vain yksi osaamisen pedagoginen hankki-  
mismuoto eikä se estä hankkimasta korkea-asteelle luonteenomaista tieteellisteo-  
reettista pohjaa.

### Ehdotus 27: Yrittäjien ohjaaminen oppisopimuskoulutukseen

Asetetaan tavoitteeksi, että vähintään 15 % ammatti- ja erikoisammattitutkinnois-  
ta suoritetaan yrittäjän oppisopimuskoulutuksena. Mahdollistetaan yrittäjien op-  
pisopimuskoulutuksen toteutuminen myös korkea-asteella.

## Kasvuyrittäjyyden ja kansainvälistymisen ohjelma

Ammatillisessa koulutuksessa yrittäjille on suunnattu yrittäjyys- ja liiketoiminta-  
osaamista tukevat yrittäjätutkinnot. Selkeänä tarpeena on rakentaa korkea-asteelle  
em. yrittäjätutkintoa tukevia ja täydentäviä opintokokonaisuuksia.

Tarvetta näyttäisi olevan kansainvälistymisen taidoissa ja digitaalisessa liiketoimin-  
taosaamisessa, olkoonkin, että suomalaiset pk-yritykset ovat omaksuneet digitaali-

set välineet käyttöön verraten hyvin<sup>52</sup>. Silti on ilmeistä, ettei digitalisaation mahdollisuuksia ja merkitystä esimerkiksi uusien liiketoimintamahdollisuuksien kehittämisessä ole riittävästi sisäistetty.

### **Ehdotus 28: Kasvuyrittäjyden ja kansainvälistymisen ohjelma**

Käynnistetään korkeakoulutetuille yrittäjille suunnattu kasvuyrittäjyden ja kansainvälistymisen erikoistumiskoulutusohjelma. Kiinnitetään ohjelmassa erityistä huomiota digitaaliseen liiketoimintaosaamiseen.

## **5.7.6 Yritysten ja korkeakoulujen tutkimus- ja kehittämistoiminnan vahvistaminen**

Tilastojen valossa olemme menettäneet asemiamme korkean teknologian tuotteissa. Niiden osuus viennistä putosi 2005 vuoden 23 %:n tasosta vuoden 2016 kuuteen prosenttiin. Kokonaisuutena Suomen vienti käyvin hinnoin putosi vuodesta 2008 vuoteen 2017 lähes 10 %. Jos viennin arvon reaali muutos lasketaan esimerkiksi 2010 hinnoin, viennin arvosta vuosina 2008–2017 katosi lähes neljännes, mikä on enemmän kuin yhdessäkään korkean teknologian taloudessa. Huolta lisää se, että suomalaisten t&k- intensiivisten huipputuottoisten yritysten määrä EU-alueella on noin kymmenessä vuodessa pudonnut 70 yrityksestä hiukan yli 40 yritykseen<sup>53</sup>.

On tarvetta löytää keinoja, joilla luodaan kilpailuetua uusilla tuotteilla ja liiketoiminta-alueilla. Tämän selvitystyön yhteydessä ei ole mahdollista tarkastella innovaatiopolitiikan ja -toiminnan kokonaisuutta ja tehdä sitä koskevaa esitystä. Kiinnitämme huomiota kuitenkin seuraaviin näkökohtiin.

52 Pk-yritysparometri 2/2017

53 Suomen innovaatiopolitiikan OECD-arviointi 2017, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu, Yritykset, 2/2017

Tutkimus- ja kehittämistyöhön käytettävät varat ovat laskeneet vuoden 2009 lähes 3,8 prosentin tasosta suhteessa bruttokansantuotteeseen nykyiseen noin 2,7 prosenttiin. Panostusten lasku lisää riskiä siitä, että emme saa takaisin menetettyjä ase-mia, vaikka innovaatiotoiminnan tehokkuutta parannettaisiinkin.

Business Finlandin innovaatioasetelikokeilu on saanut hyvää palautetta yrittäjiltä. Setelin 5 000 euron arvosta on voinut hankkia markkinoilta asiantuntija – apua esi-merkiksi teollisoikeuksien käyttöön tai designiin. Koska tuki koskee vain osakeyhtiöitä, kasvu- ja innovaatiohakuiset elinkeinonharjoittajat eivät ole voineet hakea innovaatioaseteliä. Yhtiömuutorajaus tulisi poistaa.

Tohtorikoulutettujen osuus yksityisen sektorin TKI-henkilöstöstä on viime vuosina kasvanut, mutta on edelleen varsin matala, vain noin viiden prosentin luokkaa. Vastaavasti vahvaa yrittäjäkokemusta omaavien osuus korkeakoulujen TKI-henkilöstöstä on vähäinen.

Korkeakoulujen tutkimustoiminta on talouskasvun kannalta merkittävä voimavara. Voimavaran hyödyntäminen taloudellisesti vaatii tutkimusten kaupallistamista. Sitä toteutetaan korkeakoulujen ja yritysten yhteistyönä. Selvityksen aikana on saatu viitteitä siitä, että kaupallistamisessa on edelleen paljon potentiaalia ja sen hyödyntämisessä puutteita. Muun muassa tutkimustulosten lisensioinnissa yrityksille on havaittu yrittäjien kannalta pulmia. Yritykselle myönnettävän tutkimustuloksen kaupallisen hyödyntämisen ehdoissa (lisenssisopimuksissa) käytetään monissa tapauksissa yrittäjille liian ankaria tai yritystoiminnan kannalta muutoin hankalia ehtoja, jotka tarpeettomasti jarruttavat lisensiointia, tutkimustuloksen kaupallistamista.

### **Ehdotus 29: Yritysten ja korkeakoulujen tutkimus- ja kehittämistoiminnan vahvistaminen**

Nostetaan valtion tukea tutkimus- ja kehittämistoimintaan noin 3,8 % prosenttiin bruttokansantuotteesta strategiakauden loppuun mennessä. Leikataan suoraan yrityksille maksettavien innovaatiotukien lisäyksen osalta muita yritystukia vastaavasti.

Vakiinnutetaan Business Finlandin pk-yrityksille suuntaama innovaatioasetelikoelu ja poistetaan siitä yhtiömuutorajaus. Ohjataan korkeakouluja toimimaan innovaatioasetelille soveltuvien palvelujen tarjoajana. Sisällytetään toiminimiyrittäjät Business Finlandin TKI-rahoituksen piiriin.

Luodaan OKM:n ja TEM:n koordinoimana korkeakoulujen, tutkimuslaitosten ja yritysten välinen residenssijärjestelmä yrittäjyysosaamisen vahvistamiseksi korkeakouluissa ja tutkijaosaamisen vahvistamiseksi yrityksissä. Järjestelmän kautta tohtorikoulutettavilla ja postdoc-tutkijoilla on mahdollisuus työskennellä yrityksissä (tutkijaresidenssi) ja yrittäjillä tutkimushankkeissa, joissa on kaupallistamispotentiaalia (yrittäjäresidenssi).

Selvitetään korkeakoulujen tutkimustulosten lisensioinnissa esiintyviä ongelmia ja laaditaan lisensiointia koskevat yleiset toimintaperiaatteet ohjeeksi korkeakouluille. Tehdään selvitys OKM:n ja TEM:n yhteistyönä.

## **5.8 Kansainvälisyydestä kasvua ja kilpailukykyä**

### **Yritysten kansainvälistymisen edistäminen**

Vuoden 2018 alusta lähtien toimineessa Business Finland -organisaatiossa yhdistettiin aiemmin Finpron ja Tekesin tarjoamat yritysten innovaatio-, tuotekehitys- ja kansainvälistymispalvelut uudeksi palvelukokonaisuudeksi. Uudistuksella haetaan synergiaa ja vaikuttavuutta aiemmin erillisinä toimineiden kansainvälistymis- ja

innovaatiopalvelujen välille. Toistaiseksi uutta palvelumallia on rakennettu pitkälle Tekesin ja Finpron palveluja uudelleen muotoilemalla. Uudistuksen tuoreuden johdosta sen vaikutuksia asiakkaisiin on vielä varhaista arvioida.

Uudistuksessa vähennettiin asiakkaiden ja niitä edustavien tahojen osallistumista järjestelmän hallintoon. Varsinkin pääasiallisen kohderyhmän, pk-yritysten osallistuminen toiminnan kehittämiseen on organisaation tasolla ohentunut merkittävästi. On syytä olettaa, että palvelun asiakaslähtöisyyden turvaamiseksi asiakkaiden osallistumista kokonaisuuden hallintoon tulisi vahvistaa.

Alueelliset yrityspalvelut ja maakunnalliset kasvupalvelut muodostavat asiakkaiden kannalta mutkikkaan kokonaisuuden. Business Finlandin näyttäytyminen tässä verkostossa on tavoiteltavien tulosten kannalta tärkeää. Vaikka Business Finland on perustanut yhdyshenkilöverkoston kaikkiin maakuntiin, on edelleen kiinnitettävä erityistä huomiota mainittujen tahojen ja Business Finlandin yhteistyöhön asiakaslähtöisellä tavalla.

### **Ehdotus 30: Asiakaslähtöisyyden turvaaminen Business Finland -organisaatiossa ja sen yhteistyö alueellisten toimijoiden kanssa**

Vahvistetaan asiakastahojen, erityisesti pk-yritysten osallisuutta Business Finlandin hallinnossa ja varmistetaan alueellisten ja maakunnallisten yrityspalvelujen sekä Business Finlandin välisen yhteistoiminnan sujuvuus.

### **Ulkomaalaisista osaajista kasvun ja kilpailukyvyn edistäjiä**

Business Finlandilla on Invest In -toiminnassaan jatkossa tärkeä rooli myös ulkomaalaisten osaajien houkuttelussa Suomeen. Osaajilla on entistä suurempi merkitys maiden kilpailukyvyille, ja heistä käydään kovaa kilpailua maailmanlaajuisesti. Ollakseen alansa huippuja, on suomalaisten yritysten, korkeakoulujen ja innovaatio toimijoiden voitava houkutella maailmalta parhaat tai potentiaalisimmat osaajat. Tämä on yritystemme kasvun ja kansainvälistymisen sekä innovaatio toimintamme edellytys - myös sille, että yritykset voivat työllistää suomalaisia.



Myös Suomen korkeakouluissa opiskelevien ulkomaalaisten työllistymistä oman alansa tehtäviin maassamme tulisi helpottaa. Ulkomaalaiset opiskelijat ovat jo tänne tullessaan kiinnostuneita työskentelemään Suomessa. Opetushallituksen mukaan yli 70 % heistä piti mahdollisuuksia työskennellä opiskelumaassa sekä työllistyä maahan pidemmällä tähtäimellä tärkeinä tekijöinä opiskelumaata valitessaan. Monet ulkomaalaiset työllistyvät kuitenkin tehtäviin, jotka eivät vastaa heidän koulutustaan. Työlupakäytännöistä ei myöskään tiedetä tarpeeksi.

Suomessa tutkinnon suorittaneelle voidaan ulkomaalaislain nojalla myöntää oleskelulupa työn teon perusteella, jos työpaikka on löytynyt. Jos työpaikkaa ei ole tiedossa ennen kuin opiskelijan oleskelulupa päättyy, tutkinnon suorittaneelle voidaan myöntää oleskelulupa työnhakua varten. Työnhakulupa on voimassa vuoden ja se myönnetään yhden kerran. Kun työpaikka löytyy, oleskelulupa työntekoa varten myönnetään ilman tarveharkintaa. Järjestelmä on verraten kankea eikä kannustane täällä valmistuneita riittävästi jäämään Suomeen töihin.

### **Ehdotus 31: Automaattinen pysyvä oleskelulupa työntekoa varten Suomessa tutkinnon suorittaneille ulkomaalaisille**

Selvitetään mahdollisuus ulkomaalaislain muuttamiseen niin, että Suomessa tutkinnon suorittanut ulkomaalainen henkilö saisi pysyvän oleskeluluvan työntekoa varten ilman eri hakemusta.

## **Yrittäjyysekosysteemien kehittäminen**

Suomessa toimivien maahanmuuttajayrittäjien määrä on kasvanut nopeasti erityisesti pääkaupunkiseudulla. Ulkomaalaistaustaiset yritykset muodostavat jo merkittävän osan monista toimialoista ja niiden merkitys näyttää yritys kentässä vain kasvavan. Suomessa toimi vuonna 2016 yhteensä 9 736 ulkomaalaistaustaista yrittäjävetoista yritystä. Yritykset työllistivät lähes 29 000 henkilöä ja tuottivat liikevaihtoa 3,5 miljardia euroa<sup>54</sup>.

<sup>54</sup> Henri Luomaranta & Jarkko Niemistö, Menestyvätkö ulkomaalaistaustaiset yritykset Suomessa, Tilastokeskus, Tieto & Trendit, 18.2.2018

Selvitysten mukaan maahanmuuttajayrittäjät kokevat, että heille on suhteellisen hyvin palveluja tarjolla yrityksen elinkaaren eri vaiheissa<sup>55</sup>. Suomalaiset yrityspalvelut tarjoavat hyvät lähtökohdat, mutta se ei vielä takaa maahanmuuttajayrittäjien integroitumista osaksi suomalaista yrittäjäkenttää. Maahanmuuttajayrittäjät kaipaavat ennen kaikkea enemmän yhteistyötä ja verkostoitumista kantasuomalaisten yrittäjien kanssa.

Lisäksi kansainväliseen liiketoimintaan tähtäävien maahanmuuttajien ns. Born Global -yrittäjyysnäkökulma on jäänyt vähemmälle huomiolle yrityspalveluissa. Jotta kansainvälisten osaajien yrittäjyyttä ja erityisesti globaaliin liiketoimintaan tähtäävää liiketoimintaa voidaan vahvistaa, tulee yritysten tukipalveluita kehittää vastamaan kansainväliseen liiketoimintaan tähtäävien maahanmuuttajayrittäjien erityistarpeita.

Englannin kielellä toimivat startup-yhteisöt ovat muodostumassa paikoiksi, joista kansainväliset yrityksen perustamisesta kiinnostuneet osaajat saavat kontakteja ja tukea liiketoimintansa käynnistämiseen. Valtioneuvoston yhteisessä Talent Boost -toimenpideohjelmassa tavoitteena on kehittää kansainvälisten osaajien, korkeakoulujen, innovaatio toimijoiden ja yritysten yhteistyötä kehittämällä suurimpiin kaupunkeihin ns. Talent Hub -toimintoja.

Uusi työ, innovaatiot ja yrittäjyys syntyvät toimijoiden välisessä yhteistyössä. Onkin olennaista, että Suomeen muuttavat ja täällä jo olevat kansainväliset osaajat ja yrittäjät pääsevät mukaan olemassa oleviin ammatillisiin yhteisöihin ja bisnesverkostoihin, joissa tällaista yhteistyötä tapahtuu.

---

55 Mm. Satu Aaltonen, Jarna Heinonen, Elina Valtonen, Maahanmuuttajayrittäjien palvelutarpeet ja yrittäjyyden edistäminen, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys, 2/2015. Swipe policy brief, Maahanmuuttajien yrittäjyyden tukeminen, Turun yliopisto, 5/2018

### **Ehdotus 32: Yrittäjyys ekosysteemien kehittäminen maahanmuuttajien ja kansainvälisten osaajien integroimiseksi paikallisiin yrittäjä- ja bisnesverkostoihin**

Kehitetään maahanmuuttajayrittäjyyttä tukevia verkostoja eri toimijoiden välillä. Vahvistetaan verkostoja tekemällä niistä avoimempia, houkuttelevampia ja vastaanottavaisempia maahanmuuttajayrittäjille ja kansainvälisille osaajille, esimerkiksi mentorointi- ja kummitoiminnan keinoin.

Vahvistetaan yhteistyötä julkisten yrityspalvelujen, kaupunkien ja startup-yhteisöjen kesken synergioiden löytämiseksi ja saumattoman palvelukokonaisuuden tarjoamiseksi ulkomaisille startup-yrittäjille osana Talent Boost -ohjelmaa.

Ulkomaiset startup-yrityksen perustajat ovat voineet 1.4.2018 alkaen hakea uutta startup-oleskelulupaa Suomesta. Oleskelulupa on tarkoitettu EU:n ulkopuolelta tuleville huippuosaajille, jotka haluavat perustaa yrityksen Suomeen ja kasvattaa siitä kansainvälisen kasvuyrityksen. Startup-oleskelulupa ei itsessään riitä houkuttelemaan startup-yrittäjä, vaan maahan tulleiden startup-yrittäjien asettautumisen, verkostoitumisen ja paikalliseen startup-ekosysteemiin kytkeytymisen tulee sujua mutkattomasti.

### **Ehdotus 33: Startup-luvan markkinointi ja Tempo-rahoituksen nivominen osaksi lupaprosessia**

Rakennetaan startup-lupaprosessin yhteyteen tiivistä yhteistyötä kaupunkien ja startup-yhteisöjen kanssa. Nivotaan startup-yrityksen alkuvaiheen kasvua vahdittava Business Finlandin Tempo-rahoitus osaksi startup-lupaprosessia. Kytetään startup-luvan markkinointi maakuvatyöhön ja kaupunkien tekemään kansainväliseen osaajamarkkinointiin.

## 5.9 Reilu kilpailu

Kilpailu toimii hyvin silloin, kun on runsaasti tavaroiden ja palvelujen tarjoajia, jotka voivat harjoittaa toimintaansa tasapuolisissa olosuhteissa, syrjimättömien ja reilujen pelisääntöjen vallitessa. Yrittäjien menestys ja yrittäjyyden maksimaalisten yhteiskunnallisten hyötyjen saaminen vaatii toimivaa kilpailua. Ihanteellisia kilpailuololoja on tuskin missään. Samalla kun hyvin toimiva kilpailu vaatii tilaa ja vapautta luovuu-delle, siis vapautta ”liiallisesta” sääntelystä, se vaatii myös lainsäätäjän ohjailua, sillä markkinoilla on muuten taipumus keskittyä. Tasapainon löytäminen tarpeellisen ja haitallisen sääntelyn välillä on markkinataloudessa päättymätön työsaika. Kilpailu-politiikka on markkinatalouden sääntelyn kovaa ydintä.

Kilpailua koskeva perustuslainsäädäntömme on vastikään uudistettu hyvin kilpailua edistävään suuntaan: Hankintalaki uudistettiin kokonaan, ja muutoksia kilpailulakiin on tehty ja ollaan edelleen valmistelemassa. Toimialakohtaisia kilpailua rajoittavia säännöksiä ollaan purkamassa ja uudistamassa. Tässä selvitystyössä ei eritä yleisiä näkökohtia lukuun ottamatta puututa toimialakohtaisiin kilpailun rajoituksiin.

Tehdyistä uudistuksista huolimatta peräti 40 % yrityksistä katsoo kilpailun toimivan huonosti tai ei lainkaan<sup>56</sup>. Suurin pulma näyttää selvitystyön kuulemisten ja tehtyjen kyselytutkimusten valossa liittyvän julkisen sektorin, erityisesti kuntien ja niiden omistusyhteisöjen, toimintaan markkinoilla.

Julkiseen sektoriin liittyvät kilpailuongelmat korjaantunevat jossakin määrin uutta lainsäädäntöä koskevan osaamisen karttuessa, mutta näyttää myös siltä, että tarvitaan sekä uutta aineellista sääntelyä että uusia sanktioita lain noudattamisen tehostamiseksi.

Seuraavassa käsitellään lähinnä kuntien toimintaa markkinoilla, mutta esitettävät näkökohdat koskevat valtaosin myös muiden julkisyhteisöjen, kuten valtion ja tulevien maakuntien toimintaa markkinoilla. Uudet maakunnat tulevat olemaan jatkossa myös kilpailun kannalta merkittäviä toimijoita.

---

56 EK:n kilpailukysely, 27.2.2018

## Kunnan toimiala

Kunta voi päättää itsehallintonsa puitteissa omat tehtävänsä varsin vapaasti niiden tehtävien lisäksi, jotka sille on erityislainsäädännössä annettu. Kunnan toimialaa rajoittaviksi periaatteiksi katsotaan yleensä, että kunnan tulisi palvella lähinnä vain omia asukkaitaan ja sen tulisi pidättäytyä markkinoilla tarjolla olevien palvelujen tarjoamisesta. Nämä periaatteet ovat kuitenkin käytännössä pitkälti unohtuneet. Tätä kuvastaa, että kuntalaissa nimenomaisesti hyväksytään kunnan toiminta kilpailutilanteessa markkinoilla, kunhan se tapahtuu osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön muodossa. Kunnat tuottavatkin paljon markkinoilta saatavissa olevia palveluja, kuten pitopalveluja, kiinteistöhuoltoa, taloushallinnon palveluja, hotelli- ja ravintolatekstiilien huoltoa ja It- palveluja. Ei ole myöskään harvinaista, että kuntien yhtiöt tuottavat palveluja oman alueensa ulkopuolelle, toisten kuntien asukkaille ja yrityksille.

Suomessa oli vuonna 2016 runsaat kaksituhatta kunnan omistamaa yhtiötä. Yhtiöiden liikevaihto on viimeisen kymmenen vuoden aikana kaksinkertaistunut ja on jo lähes 10 miljardia euroa. Kuntien liikelaitoksia oli 150 ja niiden liikevaihto oli yli 4,2 miljardia euroa. Kilpailluilta markkinoilta saaduista tuotoista ei ole tarkkoja tietoja. Kuntien ja kuntayhtymien suorat myyntituotot yksityisiltä olivat vuonna 2016 noin 2,53 miljardia euroa<sup>57</sup>. Tarkastelutavasta riippumatta volyymit ovat merkittäviä.

Yksittäinen yrittäjä on kuntaan ja sen omistusyhteisöön nähden monin tavoin heikommassa asemassa. Esimerkiksi kuntien liikelaitosten verokohtelu on yksityistä toimijaa suotuisampi eikä liikelaitos voi käytännössä joutua konkurssiin. Asialla on liikelaitoksen yhtiöittämisvelvoitteesta huolimatta edelleen merkitystä, koska moni liikelaitos toimii edelleen kilpailluilla markkinoilla mainitusta velvoitteesta huolimatta. Merkittävin ero on, että kunta voi verovaroin tukea mahdollisesti kannattamatonta liiketoimintaansa. Myös lainan ja vakuuksien saaminen on kuntien yhtiöille helpompaa kuin yrittäjälle. On myös mahdollista, että omissa hankinnoissaan kunta suhtautuu omiin yhtiöihinsä suotuisasti, vaikka hankintalain kirjainta noudatettaisiinkin. Esimerkiksi kilpailutuksen ehdot saatetaan rakentaa tavalla, joka suosii omia yhtiöitä.

---

57 EK:n kilpailukysely, 27.2.2018

Vääristäessään kilpailua kuntien toiminta aiheuttaa tehottomuutta markkinoilla ja johtaa aikaa myöten yhteiskunnallisten kustannusten kasvuun ja sitä kautta luo painetta verorasituksen nousuun. On kuntalaisten edun mukaista, että myös kunta itse edistää reilua kilpailua. On myös vaikea nähdä kuntalaisten kannalta hyviä syitä sille, miksi kunnan ylipäänsä pitäisi voida harjoittaa yritystoimintaa kilpailuilla markkinoilla. Tilanne on toinen silloin, kun yksityistä tarjontaa ei voi syntyä esimerkiksi vähäisen kysynnän vuoksi. Kunnan toiminta markkinoilla voi siis olla perusteltua, jos on olemassa selvä markkinapuute.

### **Ehdotus 34: Reilu kilpailu ja kunnan toimiala**

Kunnat alkavat järjestelmällisesti vetäytyä markkinoilta, joilla on tai joille voi syntyä riittävän kilpailun tuomaa yksityistä tarjontaa. Markkinapuute katsottaisiin olevan voimassa ainoastaan, jos yksityistä tarjontaa ei ole eikä sellaista myöskään voisi syntyä. Ehdotuksen mukaan riittävää ei siis olisi se, että tarjontaa ei ole nykytilanteessa, sillä tarjonnan puute saattaa riippua vaikutettavista seikoista, kuten juuri julkisen sektorin oman toiminnan hallitsevasta asemasta. Ehdotuksen toteuttaminen ei estäisi kuntia omistamasta vesi- ja sähkölaitoksia.

Muutos olisi merkittävä ja vaatisi kuntalaissa säädetyn kunnan toimialan supistamista. Kunnalla on perustuslaissa säädetty itsehallinto. Tämä herättää kysymyksen ehdotuksen perustuslainmukaisuudesta. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään perustuslain mukaan lailla. Lainsäätäjä voi siis tavallisella lailla säätää kunnalle annettavista tehtävistä ja siten vaikuttaa itsehallinnon ulottuvuuteen. Tämän vuoksi ehdotus ei muodostune ongelmaksi perustuslain kannalta. Kunnan yleistä toimivaltaa koskeva rajoitus ei ehdotuksemme mukaan kuitenkaan koskisi kunnan mahdollisuutta tuottaa erityislainsäädännön perusteella kunnan järjestämistä vastuulla olevia palveluja, jos erityislainsäädännössä sellainen sallitaan. Uusiin maakuntiin sovellettuna erityislainsäädäntöpoikkeus tarkoittaisi, että maakunta järjestäisi sosiaali- ja terveystalvet erityislainsäädännössä säädetyllä tavalla, joko tuottamalla itse tai markkinoita hyödyntämällä.

Ottaen huomion kuntien laajan toiminnan markkinoilla, muutos vaatii pitkän, usean vuoden siirtymäajan.

Kunnan toimialan ehdotettu supistaminen merkitsisi myös sitä, että kunnan niin sanotun sidosyksikön mahdollisuus harjoittaa liiketoimintaa markkinoilla poistuisi. Tähän ulosmyyntimahdollisuuteen olisi kuitenkin syytä puuttua siinäkin tapauksessa, että kunnan toimialaa ei haluttaisi rajoittaa.

### **Sidosyksiköiden ulosmyyntikielto**

Viranomainen voi tehdä sidosyksiköltään hankintoja niitä kilpailuttamatta. Tämä luo mahdollisuuden sidosyksikölle hinnoitteluun, jonka seurauksena siitä voi tulla kyseisellä sektorilla taloudellisesti poikkeuksellisen vahva, mikä saattaa antaa merkittävää kilpailuetua markkinoilla. Viranomaisen sidosyksikkö on sellainen viranomaisesta erillinen oikeushenkilö, jota viranomainen kontrolloi samoin kuin omia toimipaikkojaan. Kaupungin sataprosenttisesti omistama osakeyhtiö on tyypillinen sidosyksikkö.

Se että kunta voi hankkia sidosyksiköltään ilman kilpailutusta ei sinänsä vääristä markkinoita, vaikka voidaan kysyä, kuinka tarkoituksenmukaista tämä on julkisyhteisön kannalta. Sen sijaan se seikka, että erikoisasemansa turvin toimiva yksikkö voi toimia myös kilpailluilla markkinoilla, voi vääristää kilpailua huomattavasti. Kunnan sidosyksikkö on säännönmukaisesti voimavaroiltaan ylivoimainen esimerkiksi pienyrittäjiin verrattuna.

Julkisyhteisön sidosyksikön ulosmyyntiä onkin lainmuutoksella rajoitettu enintään 5 %:iin ja enintään 500 000 euron osuuteen liikevaihdostaan. Pienellä paikallisella markkinalla rajoitettukin ulosmyynti voi kuitenkin olla paikallisten yrittäjien kannalta merkittävää ja muodostaa huomattavan kilpailuvääritymän. Tämän vuoksi ja koska on vaikea nähdä erityisasemassa olevan sidosyksikön toimimiselle kilpailluilla markkinalla kestäviä perusteita, ehdotamme, että julkisyhteisöjen sidosyksikköjen mahdollisuus toimia kilpailluilla markkinoilla poistetaan siitä riippumatta, tehdäänkö kunnan yleiseen toimialaan muutoksia. Kielto koskisi vain tilanteita, joissa ei ole markkinapuutetta, eli että markkinoilla on toimiva kilpailu tai sellaisen syntyminen on todennäköistä. Käytännön syistä, voitaisiin antaa mahdollisuus satunnaiseen ja vähäiseen ulosmyyntiin ilman sidosyksikköaseman menettämistä.

### **Ehdotus 35: Kielto kuntien sidosyksiköille toimia markkinoilla**

Kielletään kuntien sidosyksiöitä oikeus hyödykkeiden ulosmyyntiin, jos markkinoilla on toimiva kilpailu tai sellaisen syntyminen on todennäköistä. Kielto ei koski satunnaista ja vähäistä ulosmyyntiä.

### **Tehokkaammat sanktiot kilpailuneutraliteettirikkomuksiin**

Julkisyhteisöjen kielto toimia kilpailuilla markkinoilla poistaisi kilpailuneutraliteettiongelmia. Jos kuntien toimialaa ei vastoin tässä ehdotettua kuitenkaan rajata, on tarpeen varmistaa nykyistä tehokkaammin tasapuolisen kilpailun toteutuminen julkisyhteisön toimiessa markkinoilla. Nykyisin kilpailuneutraliteettipulmiin voidaan puuttua kilpailuviranomaisen neuvotteluin ja siihen liittyvin kieltomenettelyin. Menettely on osoittautunut heikkotehoiseksi. Tehostettuja seuraamuksia tarvitaan ainakin seuraavissa tilanteissa<sup>58</sup>:

- Kunta ei noudata sille säädettyä yhtiöittämisvelvollisuutta
- Hankintalain tarkoittama viranomaisen sidosyksikkö rikkoo ulosmyyntirajoja
- Viranomainen tai sen yhtiö hinnoittelee markkinoille myymänsä palvelut alihintaan niin, että hinta ei kata palvelun tuottamiskustannuksia
- Viranomainen ei eriytä kirjanpidollisesti markkinatoimintaa ja muuta toimintaa
- Viranomainen tai sen yhtiö subventoi markkinatoimintaa muusta toiminnasta saamallaan tuloilla.

Siitä huolimatta, että kunnat toimivat virkavastuulla, kilpailuneutraliteettirikkeitä esiintyy ja ne ovat pikemminkin lisääntyneet. Virkavastuun olemassaolo ei siis ole osoittautunut riittäväksi turvaamaan lain noudattamista. Yhdymme eräisiin viimeaikaisiin ehdotuksiin (EK, SY) erityisen seuraamusmaksun määräämisestä kilpailuneutraliteettirikoneelle julkisyhteisölle. Seuraamusmaksu olisi hallinnollinen rikkokalle määrättävä sanktio. Jos se määrättäisiin yhdenmukaiseksi kilpailulakia rikko-

<sup>58</sup> EK:n kilpailukysely, 27.2.2018



neen elinkeinonharjoittajan kanssa, maksu voisi olla enimmillään 10 % asianomaisen julkisyhteisön markkinatoiminnan arvosta.

Todettakoon, että eduskunnan käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä 68/2018 vp edistetään kilpailuneutraliteettia esittämällä säädettäväksi eräistä uusista velvoitteista ja esittämällä säädettäväksi mahdollisuudesta määrätä säännöksiä rikkoneelle uhkasakko. Hallituksen esitys parantaa nykytilannetta. Katsomme kuitenkin seuraamusmaksun tarpeelliseksi, sillä uhkasakkomenettely antaa ilman taloudellisen menetyksen riskiä mahdollisuuden kokeilla laillisuuden rajoja, kun taas rikkomuksesta suoraan määrättävä seuraamusmaksu tehostaa uhkasakkoa painokkaammin ennakkollista tarvetta lain noudattamiseen.

### **Ehdotus 36: Seuraamusmaksu kilpailuneutraliteettia rikkoneelle julkisyhteisölle**

Määrätään erityinen seuraamusmaksu kilpailuneutraliteettia laissa säädettävällä tavalla rikkoneelle julkisyhteisölle.

### **Kunnan oma tuotanto vai markkinoiden hyödyntäminen**

Oma kysymyksensä on, miten kunta ja muut julkisyhteisöt hankkivat itse tarvitsemansa palvelut tai miten kunta järjestää järjestämisvastuullaan olevat palvelut: tuottaako kunta palvelut itse vai hankkiiko kunta ne markkinoilta. Myös tämä kysymys on erittäin tärkeä yrittäjyyden kannalta. Kysymys ei kuitenkaan ole ensi sijassa kilpailun toimivuudesta, vaan siitä, mikä on julkisyhteisön kannalta tarkoituksenmukaisin tapa toimia. Yleensä markkinoiden hyödyntäminen tuottaa kuntalaisten kannalta hyvän lopputuloksen. Tarvitaan strategisen tason toimia, mutta ne ovat luonteeltaan enimmäkseen julkisen talouden tehokkuuteen ja tuottavuuteen liittyviä kysymyksiä, minkä vuoksi yrittäjyysstrategiassa ei ole tarkoituksenmukaista tehdä asiasta suoranaisia ehdotuksia.

## Toimialakohtaisista kilpailun esteistä

Merkittävä osa reilun kilpailun esteistä liittyy mitä moninaisimpiin toimialakohtaisiin säännöksiin. Esteet liittyvät erityisten alojen toimiluvanvaraisuuteen joko tarveharkintana (apteekit), tiukkoina ammattitaitovaatimuksina (asianajotoimi), toiminnan laatua säänteleviin vaatimuksiin (esim. sosiaalipalvelut ja ravintolatoiminta) ja yksityiseltä toimijalta vaadittuihin seikkoihin julkiseen verrattuna (esim. joukkoliikenne, opetustoimi, kuluttajansuoja). Huomattavin reiluun kilpailuun liittyvä ajankohtainen toimialakohtainen asia on sote-uudistus. Riittävä tarjonta ja kilpailun toimivuus edellyttävät, että sääntely rakennetaan niin, että myös alan pienillä toimijoilla on mahdollisuudet toimia ja kehittyä. Kehitettäessä toimialakohtaisia säännöksiä reilun kilpailun toteutuminen vaatii mielestämme seuraavien seikkojen huomioon ottamista:

### **Ehdotus 37: Reilu kilpailu toimialakohtaisessa sääntelyssä**

Alalle pääsyä ei rajoiteta viranomaisen tarveharkinnalla.

Toimilupia vaaditaan vain, jos asiakkaan suoja tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden taikka oikeusvaltioperiaatteen toteuttaminen sitä välttämättä edellyttävät. Toimilupa ei perustu palvelutarpeen harkintaan vaan harjoitettavan toiminnan laadun varmistamiseen.

Toiminnan laatua säännellään kohtuullisin ja oikeasuhtaisin säännöksin suhteessa reiluun kilpailuun ja yrittämisen vapauteen. Ehdotettu pk-yritystesti on tähän yksi hyvä työkalu.

Julkinen ja yksityinen toimija asetetaan lähtökohtaisesti samaan asemaan toiminnan sisältöä ja laatua koskevassa sääntelyssä.

## 5.10 Rahoituksen saatavuus

Rahoitusmarkkinoiden toiminta vaikuttaa rahoituksen saatavuuteen, ja rahoituksen saatavuus ja ehdot taas ovat osa suomalaisten yritysten kilpailukykyä.

Suomalaisessa yritysrahoituksessa pankkirahoituksen rooli on suuri ja sen merkitys korostuu, mitä pienemmistä yrityksistä on kyse. Rahoitusmarkkinoiden ja pankkien sääntely on viime vuosina lisääntynyt voimakkaasti. Myös pankkien kohtaama kilpailu kasvaa digitalisaation johdosta ja muuttaa pankkien liiketoimintamalleja. Maksupalveludirektiivi II on avannut ulkopuolisille palvelutarjoajille mahdollisuuden saada aikaisemmin vain pankkien hallussa olevia maksutietoja asiakkaan niin salliessa. Pankkien vakavaraisuus- ja maksuvalmiussääntely on todennäköisesti vaikuttanut juuri yritysluotonantoon huolimatta eräistä pk-yritysten luotonantoon liittyvistä huojennuksista. Sääntelyn seurauksena pankit rahoittavat verraten niukasti riskipitoisia hankkeita samoin kuin aloittavia yrityksiä, sillä niillä on harvoin käytösään riittävästi oikeanlaisia vakuuksia.

Yhä useammin rahoituksen saamisen ehtona on julkisen toimijan osallistuminen rahoitukseen. Tämä ei ole pitkällä tähtäimellä toivottavaa, sillä näin julkisen talouden riskit kasvavat eikä riskien realisoituminen ole poissuljettua. Olisi syytä pyrkiä tilanteeseen, jossa markkinat hoitavat riskinottamisen ja –hinnoittelun. Sääntelyn lisääminen ei saisi syrjäyttää tärkeintä rahoitusmarkkinoiden toiminnan elementtiä eli markkinakuria.

Rahoitusmarkkinakriisin jälkeen on kuitenkin käynyt selväksi, etteivät monet pankit olleet hinnoitelleet riskejä asianmukaisesti ja tästä syntyneet kustannukset kaatuivat veronmaksajan syliin. Siksi sääntelyn päähuomio on rahoitusmarkkinakriisistä veronmaksajille aiheutuvien kustannusten minimoiminen. Itse pankkitoiminnan sääntelyn kielteisiin vaikutuksiin rahoituksen saatavuuteen on pyritty vastaamaan vakauttamalla pankkisektori ja lisäämällä yritysten pääsyä suoraan pääomamarkkinoille.

Pankkien vakavaraisuuden aikaisempaa tiukempi sääntely ja sääntelyn valvonta ovat talouden suotuisan kehityksen kannalta sinänsä välttämättömiä. Sääntelyn vaikutuksia pankkien tarjoamaan rahoitukseen ja sen ehtoihin tulisi kuitenkin tarkastella nykyistä kriittisemmin. Kuten säädösvalmistelussa yleensäkin, pankkisääntelyä

kehittäessä tulisi aina arvioida vaikutuksia asiakkaisiin, erityisesti pankeista varsin riippuvaisiin pk-yrityksiin. Myös voimassaolevaa sääntelyä tulisi arvioida mainitussa suhteessa. Sääntelyssä on kysymys EU-tasoisista säädöksistä ja niiden täytäntöönpanosta kansallisin finanssivalvonnan määräyksiin.

### **Ehdotus 38: Pankkisääntelyn vaikutus asiakkaisiin**

Kiinnitetään Euroopan unionissa aktiivisesti huomiota pankkisääntelyn vaikutuksiin asiakkaisiin ja erityisesti pk-yritysten luotonantoon siten, että huolehditaan muun muassa vakavaraisuus- ja maksuvalmiussääntelyn oikeasuhtaisuudesta pankkien perustehtävän, asiakkaiden tarvitsemien palvelujen kannalta. Kiinnitetään erityistä huomiota ylisääntelyn vaaraan. Omaksutaan vastaava näkökulma nykyistä painokkaammin myös kansallisessa sääntelyssä ja valvonnassa.

Pankkirahoituksen muutosten aiheuttamaa markkinatyhjiötä täyttämään on syntynyt laaja kirjo erilaisia uusia markkinatoimijoita. Uusien toimijoiden markkinoille tulo on vähentänyt sääntelyn haitallisia vaikutuksia. Samaan aikaan rahoituksen monipuolistuminen on kuitenkin luonut pk-yrityksille uuden ongelman.

Rahoitusmahdollisuuksien monipuolistuminen ja hajautuminen tavanomaisen pankkisektorin ulkopuolelle sekä yksityisiin että valtion ja EU:n rahoitusratkaisuihin on osoittautunut vaikeaksi hallita. Yrittäjän tulisi kyetä yhdistämään kaikkia rahoitusmahdollisuuksia tehokkaasti yksilöllisten tarpeidensa mukaisesti. Monipuoliset rahoitusmahdollisuudet edellyttävät lisäksi sitä, että yrityksen rahoitusta on suunniteltava yrityksen koko elinkaarelle.

Pienempien yritysten rahoitusosaaminen on niukkaa maailmassa, jossa rahoitus on yhä pirstaleisempaa ja vaatii enemmän taitoa. Käytännössä pk-yrityksen kasvun ja kehittymisen mahdollistavan rahoituksen järjestäminen edellyttää usein rahoituskonsultointipalvelujen hankkimista.

Rahoituskonsultointipalvelujen käyttö nostaa kuitenkin pk-yrityksen muutenkin kasvussa olleita rahoituskustannuksia joskus merkittävästikin. Lisäksi palvelujen saatavuudessa ja laadussa on suuria eroja. Näin ollen olisikin perusteltua harkita

pk-yrityksille rahoituspalvelujen hankintaan Innovaatiosetelin kaltaista tuotetta, jolla pk-yritykset voisivat hankkia rahoituskonsultointipalveluja valittujen palveluntarjoajien verkostosta.

## 5.11 Omistajanvaihdokset

Onnistuneet mikro- ja pk-yritysten omistajanvaihdokset ovat valtava kasvupotentiaali suomalaisille yrityksille. Tutkimusten mukaan neljä viidestä yrityksen ostajasta on tyytyväinen yrityskaupan lopputulokseen ja jopa 25 % omistajaa vaihtaneista pienyrityksistä on muuttunut kasvuyrityksiksi (Finnvera, Seinäjoen ammattikorkeakoulu). Onnistuneet omistajanvaihdokset luovat kansantalouteen kaivattua dynamiikkaa, jossa yrityskokoja saa nopeasti ja kitkatta kasvatettua kohti eurooppalaista keskiarvoa.

Yrittäjien ikääntymisestä seuraa, että suuri määrä yrityksiä on tilanteessa, jossa yritystoiminnan jatkajan löytäminen tai yrityksen lopettaminen on ajankohtaista. Yrittäjien ikääntymisestä johtuvia omistajanvaihdoksia tehdään vuosittain muutamia tuhansia potentiaalin ollessa moninkertainen. Yksistään työnantajayrityksistä omistajanvaihdos on nyt ajankohtainen noin 16 000 työnantajayrityksessä<sup>59</sup>. Näissä yrityksissä on noin 80 000 työntekijää.

Omistajanvaihdosten edistäminen on kasvun ja työllisyyden kannalta tärkeää. Eriyisesti yrittäjän ikääntymiseen liittyviä omistajanvaihdoksia on jo pitkään pyritty edistämään monin sekä lainsäädännöllisin (perintöverohuojennukset sukupolvenvaihdoksissa) että käytännöllisin toimin (esimerkiksi erilaiset neuvontapalvelut). Onnistuneiden omistajanvaihdosten määrää voidaan kuitenkin kasvattaa nykyisestä tuntuvasti. Tavoitteeksi voitaisiin asettaa, että yksikään elinkelpoinen yritys ei hiipuisi ostajan tai jatkajan puutteeseen.

---

59 Pk-pulssi 6/2018

Potentiaaliin nähden syitä omistajanvaihdosten vähäiseen määrään ovat ainakin:

- yrittäjät eivät ryhdy valmistelemaan omistajanvaihdosta ajoissa, jolloin
- huonosti yrityskauppaan valmistellun yrityksen hinta alittaa myyjän ja ylittää ostajan käsityksen yrityksen arvosta, jolloin kauppa jää toteutumatta
- väärä hintakäsitys ei mahdollista myöskään kaupan rahoitusta
- tarjolla olevia asiantuntijapalveluja ei osata tai haluta käyttää
- yrittäjäksi aikovat eivät riittävästi tunne mahdollisuutta ryhtyä yrittäjäksi yritysoston kautta
- yrittäjäksi aikovat eivät ole tietoisia omistajanvaihdostilanteesta olevista yrityksistä, koska luopuvat yrittäjät eivät kerro aikeistaan julkisesti pelätessään asiakkaiden, työntekijöiden ja yhteistyökumppaneiden reaktioita
- potentiaaliset ostajat eivät tunne yrityskauppojen rahoitusvaihtoehtoja
- pienet yritykset eivät tunnista yritysostoa kasvun mahdollistajana.

Omistajanvaihdosten haaste on pitkälti viestinnällinen. Tarvitaan yleistä tietoa omistajanvaihdosten yhteydestä yritysten uudistumiseen, työllisyyteen, alueelliseen vireyteen ja verotuloihin. Oleellista on kuitenkin tiedottaa yleisesti ja erityisesti luopumisvaiheessa oleville yrittäjille omistajanvaihdosten mahdollisuudesta ja keskeisistä haasteista, kuten yrityksen myyntikuntoon saattamisesta. Yritystoiminnan aloittamista suunnittelevat puolestaan tarvitsevat tietoa mahdollisuudesta aloittaa yritystoiminta ostamalla olemassa oleva yritys ja tietoa myynnissä olevista yrityksistä.

Viestintätehtävää hoitaa mm. valtakunnallinen omistajanvaihdosfoorumi (OV-foorumi), jonka jäseninä on julkisia ja markkinaehtoisia toimijoita. Toiminnan rahoituksesta puolet tulee valtion tulo- ja menoarviosta ja toinen puoli jäsenten panostuksista. Omistajanvaihdosfoorumi yhtenäistää toimijoiden viestintää, järjestää ja koordinoi valtakunnallisia ja alueellisia tilaisuuksia ja tuottaa aineistoa alan toimijoille ja tiedotusvälineille.

### **Ehdotus 39: Omistajanvaihdosfoorumin työn jatkaminen ja kehittäminen**

Jatketaan ja kehitetään omistajanvaihdosfoorumin toimintaa. Vältetään toiminnan hajanaisuutta keskittämällä projektiluontoisia julkisrahoitteisia omistajanvaihdoshankkeita omistajanvaihdosfoorumin yhteyteen.

Omistajanvaihdokseen liittyy tuntuvia yhteiskunnallisia kustannuksia verotuksen muodossa. Tuntuvimmat verot ovat luovutusvoittovero ja perintövero. Näiden keventämisellä olisi omistajan- ja sukupolvenvaihdoksia edistävää ja siten työllisyyttä tukevaa vaikutusta. Koska julkisen talouden tasapainon saavuttaminen estää veron laajamittaisen keventämisen, katsomme, että verotuksen kehittämisen painopisteen tulee olla ennen kaikkea uutta luovassa ja yrityskasvua vahvistavassa verotuksessa. Tämän vuoksi tässä selvityksessä painopiste verotuksen osalta on vuosittaisessa yrityksen tulokseen liittyvän verotuksen kehittämisessä, joten emme tässä selvityksessä käsittele esimerkiksi perintöverotusta. Sitä vastoin katsomme, että luovutusvoittoveron maksuperusteisella jaksottamisella voitaisiin tukea omistajanvaihdoksia hyvin maltillisella vaikutuksella verokertymään.

Omistajanvaihdoksen tapahtuessa yrityksen myynnillä luovutusvoittoveron suorittamisen ajankohta aiheuttaa pulmia myyjälle silloin, kun kauppahinta maksetaan erissä. Voimassaolevan lain mukaan vero maksetaan koko luovutusvoitosta heti kaupan toteuduttua, vaikka osa kauppahinnasta maksettaisiin selvästikin myöhemmin. Näin myyjä joutuu maksamaan veroa tulosta, jota hän ei vielä saanut ja jopa tulosta, joka jää kokonaan saamatta, jos kaupan toteuttaminen sopimuksen mukaisesti esimerkiksi ostajan maksuvaikeuksien johdosta estyy. Verotuksen toteuttamisen nykymalli voi myös johtaa ostajan rahoitusmahdollisuuksien kannalta liian tiukoihin maksuaikoihin, jolloin omistajanvaihdoksia jää toteuttamatta.

### **Ehdotus 40: Yrityskauppojen luovutusvoittoverotus**

Selvitetään, voidaanko yrityskauppojen luovutusvoittoverotuksessa siirtyä maksuperusteiseen verottamiseen, jolloin vero maksettaisiin kauppasopimuksen mukaisen erääntyneen kunkin maksuerän sisältämän veron määrän mukaisesti.

## 6 Visioista toteutukseen

### 6.1 Valmistelun ja päätöksenteon uusi ote

Yrittäjyyden edistämistä kannattavat kaikki eduskuntapuolueet ja keskeiset etujärjestöt. Sen sijaan keinoista on erilaisia käsityksiä. Tämä koskee erityisesti yhteiskunnallisesti merkittäviä kysymyksiä, kuten työmarkkinoita, sosiaaliturvaa ja verotusta. Nämä aihealueet ovat olennaisia myös yrittäjyyden kannalta. Selvityksen ehdotuksissa on poliittisesti ja työmarkkinapoliittisesti vaikeina pidettyjä, kiistanalaisia kysymyksiä. Strategian ydinkohtien toteutuminen vaatii päätöksenteolta ja siihen johtavalta valmistelulta uutta otetta. Siitä on tosin nähtävissä merkkejä kuluvalle hallituskaudella.

Maamme poliittiselle päätöksenteolle on ollut leimallista pyrkimys laajaan yhteisymmärrykseen, konsensukseen. Tällä on pyritty saamaan toteutetuksi laajoja yhteiskunnallisia uudistuksia hallitusti, mahdollisimman vähin yhteiskunnallisin häiriöin. Malli toimikin verraten hyvin silloin, kun kilpailukykyimme näytti sallivan yhteiskunnallisen jakovaran kasvattamisen lisäämällä tulonsiirtoja ja julkisia palveluja. Yhteisymmärrys on käytännössä tarkoittanut kulloisenkin hallituksen ja etujärjestöjen, erityisesti työmarkkinajärjestöjen välistä yhteisymmärrystä, sopimista. Sopiminen on ollut osa keskitettyä tulopolitiikkaa. Globaalin kilpailun kiristyessä konsensusmalli on alkanut osoittaa haavoittuvuutensa. Kansainvälinen kilpailukykyimme joutui koetukselle 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä ja julkisen talouden epätasapaino on pakottanut etsimään suunnan muutosta.

Tarvittavat isot muutokset erityisesti työmarkkinoilla ja julkisessa taloudessa ovat osoittautuneet vaikeiksi tai mahdottomiksi, kun saavutettujen etujen haltijat ovat torjuneet etujensa muutokset. Tämä koskee niin hyvin kansalaisia (työelämäsäännöt ja sosiaaliturva) kuin yrityksiäkin (yritystuet). Konsensus on alkanut tuottaa muutok-



sen tarpeeseen nähden liian pieniä askeleita. Tuotos vastaa usein pienintä yhteistä nimittäjää, kun yhteisymmärrystä ei löydy laajemmille reformeille. Tästä poikkeuksena on työeläkejärjestelmä, jossa yhteisymmärryksen löytämistä on auttanut työmarkkinaosapuolten hallintoedustuksen tuoma sitoutuminen ja ymmärrys järjestelmän kehittämistarpeista. Työeläkejärjestelmä on kehittynyt ajan mukana suhteellisen hyvin.

Pienessä maassa yhteisymmärryksen tavoittelemisen on jatkossakin perusteltua. Päätöksenteko ei kuitenkaan saa pysähtyä yhteisymmärryksen puutteeseen, koska silloin välttämätön kehitys pysähtyy. Toimintaympäristön muuttuessa nopeasti ja syvällisesti hallitusten kyky kantaa vastuuta ja viedä eteenpäin kiistanalaisiakin uudistuksia on yhä tärkeämpää. Vastuun kantaminen vaikeiden asioiden edistämiseksi sisältää luonnollisesti poliittisen riskin seuraavissa vaaleissa. Muutosrohkeudesta oman poliittisen edun kustannuksella mainitaan usein Saksan entinen liittokansleri Gerhard Schröder, joka vei läpi Saksan nousuun siivittäneen Hartz-reformin, mutta hävisi seuraavat vaalit, tosin suhteellisen niukasti. Euroopan sairaaksi mieheksi kutsutusta Saksasta tuli Euroopan kilpailukyvyyn kirkas ykkönen. Nyt Schröderin ansiota Saksan pelastamisessa vain harva kiistää. Muutoksen koskiessa kansalaisia yhä laajemmin, myös kansalaisten valmiudet uudistuksille kasvavat. Näin poliittinen riski pienenee. Työpaikasopiminen on esimerkki asiasta, jossa kansalaisten mielipide on eri mittauksen mukaan muutokselle myönteisempi kuin poliittisten puolueiden ja (palkansaajien) etujärjestöjen näkemykset.

Nykyisen hallituksen aikana on nähty merkkejä siirtymisestä konsensuksen jähmettämästä politiikanteosta dynaamisemman vastuun kantamisen suuntaan. Rakenneellisesti vanhaa kulttuuria edusti tosin kilpailukyky sopimuksen kivulias syntyprosessi ja sopimuksen vaikutukset hallituksen ohjelman toteuttamiseen. Työmarkkinoiden keskusjärjestöt asettivat sopimuksen syntymisen ehdoksi, että hallitus luopuu ohjelmansa tärkeimmästä työelämäreformista, työpaikasopimisen laajentamisesta lakimuutoksin. Hallitus taipui. Hallitus on kuitenkin vienyt eteenpäin eräitä muita työelämäuudistuksia kysymättä ”lupaa” työmarkkinajärjestöiltä. Näitä ovat eräät työsuhdeturvan muutokset ja paljon kiistelty työttömien aktiivimalli. Arvioimatta tässä sisältöjä, se että hallitus on edes joissakin asioita tehnyt päätöksiä työmarkkinoilla kiistanalaisista asioista, on signaali poliittisen kulttuurin muutoksesta. Muutoksen toteuttamista edesauttaa Elinkeinoelämän keskusliiton luopuminen keskitetystä tulopoliitikasta. Keskitetyt ratkaisut kavensivat merkittävästi hallituk-

sen ja eduskunnan liikkumatilaa hallituksen sitoutuessa erilaisiin toimiin tai toimetomuteen sopimuksen aikaansaamiseksi. Matka korporativismista kohti eurooppalaista normaaliparlamentarismia näyttää alkaneen.

Poliittisen kulttuurin muutos vaatii kolmikantaisen lainvalmistelun merkityksen uudelleenarviointia. Kolmikantaista lainvalmistelua on vuosikymmenet tulkittu niin, että vaikka periaatteessa hallitus ja eduskunta viime kädessä päättävät, kolmikantaisessa valmistelussa saavutettuja tuloksia on yleensä pidetty hallituksia ja eduskuntaa sitovina. Eduskunnan perustuslaillisen lainsäädäntövallan tosiasiallisen toteutumisen kannalta tällainen sidonnaisuus on varsin kyseenalaista. Järjestelmässä on ollut tosiasiallinen demokratiavaje eduskunnan jouduttua kumileimasimeksi. Myös poliittinen vastuu on hämärtynyt, kun demokraattisesti valitut päätöksentekijät ovat voineet vetäytyä kolmikantaisen selän taakse. Kolmikantainen lainvalmistelu on myös altis lainsäädännön laatua koskevalle kritiikille. Kun muutoksen syyksi tai syyksi olla tekemättä muutosta on asiallisesti saattanut riittää työmarkkinajärjestöjen sopimus, muutoksen tarpeen ja toteuttamiskeinojen säädöspoliittisesti asianmukainen arviointi on saattanut jäädä puutteelliseksi tai jopa kokonaan tekemättä.

On sinänsä perusteltua, että etujärjestöt osallistuvat lainvalmisteluun. Näin monipuolinen asiantuntemus ja erilaiset näkökannat tulevat huomioiduksi jo valmisteluvaiheessa. Myös kolmikantainen lainvalmistelu on asianmukainen tapa valmistella säädöksiä, kun valmistelun ei tulkita olevan hallitusta sitovaa. On nähtävä luonnollisena se, että hallitus viimekädessä päättää hallituksen esityksen sisällöstä ja antamisesta ilman, että poikkeamia kolmikantavalmistelun tulemasta olisi aihetta pitää poikkeuksellisenä saatikka epäkorrektina. Kolmikantavalmistelu on nähtävä säädösvalmisteluksi samoin kuin muukin lainvalmistelu: hallitus ja eduskunta tekevät päätöksensä valmistelun pohjalta ei sen sitomana.

**Ehdotus 41: Kolmikannan uusi tulkinta**

Laaja yhteisymmärrys on pienen maan voimavara, mutta jos laajaa yhteisymmärrystä tärkeille yhteiskunnallisille kehittämishankkeille ei ole saatavissa, kehitystä ei tule pysäyttää, vaan hallitusten tulee kantaa vastuu uudistuksista edistämällä niitä konsensuksen puuttuessa. Kolmikantainen lainvalmistelu ei saa olla hallituksia tosiasiaa sitovaa sopimista, vaan valmistelua hallitukselle, joka aina tekee lopullisen päätöksen lakiesityksen sisällöstä ja sen antamisesta.

## 6.2 Poikkihallinnollisuudesta todellisuutta

### 6.2.1 Strategiaministeristä vastuuministeri

Yrittäjäybspolitiikalle on jo pitkään haettu vaikuttavuutta tavoittelemalla politiikan edistämiseksi poikkihallinnollista otetta. Yhteistyö ministeriöiden välillä on parantunut ja myös yrittäjäybspolitiikan poikkihallinnollinen vaikuttavuus on kehittynyt myönteiseen suuntaan. Paljon on kuitenkin parannettavaa (Yrittäjyyden uudet suunnat – selvitys). Riittämätön poikkihallinnollisuuden toteutuminen on haaste myös muissa monen ministeriön toimialaan kuuluvien hankkeiden edistämisessä. Toimeksiannossamme edellytetäänkin ehdotusta siitä, miten strategiatyöstä rakennetaan poikkihallinnollinen toimintatapa.

Parannusta nykyiseen on mahdollista saada nykyistä selkeämmällä strategiatyöstä vastaavan ministerin vastuutuksella ja poikkihallinnollisen toimintamahdollisuuden lisäämisellä. Nykyinen valtioneuvoston toimintaa koskeva säädöspohja antaa mahdollisuuden strategioiden poikkihallinnollisuuden merkittävään vahvistamiseen.

Valtioneuvostosta annetun lain mukaan ministeriöt toimivat tarpeen mukaan yhteistyössä asioiden valmistelussa. Yhteistyön järjestämisestä vastaa se ministeri, jonka toimialaan asia pääasiassa kuuluu. Valtioneuvostolla on myös mahdollisuus päättää työnjaosta ministeriöiden kesken samoin kuin siitä, että laajakantoinen ja periaatteellisesti tärkeä, useamman ministeriön toimialaan kuuluva asia voidaan määrätä yhden ministeriön käsiteltäväksi. Näitä lain sallimia mahdollisuuksia poikkihallinnollisuuden vahvistamiseen on käytetty hyvin varovaisesti.

## **Ehdotus 42: Yrittäjyysstrategian poikkihallinnollisen vaikuttavuuden vahvistaminen**

Yrittäjyysstrategian ja muiden usean ministeriön toimialaan kuuluvien strategioiden poikkihallinnollista vaikuttavuutta voitaisiin vahvistaa seuraavin toimin:

- Hallitusohjelmassa sovitaan yrittäjyysstrategiasta ja sen piiriin kuuluvista asiakokonaisuuksista.
- Hallitusohjelman perusteella hallitus päättää, että strategiasta vastaavan ministeriön vastuulle kuuluu edistää ja valmistella strategiaan hallitusohjelmassa määrättyjä asioita. Valmistelu tulisi suorittaa yhteistyössä sektoriministeriön kanssa. Käytännössä valmistelu tapahtuisi yleensä sektoriministeriössä, työryhmässä tai muussa valmisteluelimessä. Jos sektoriministeriö ei olisi valmis suorittamaan strategian mukaista valmistelua, kuten hallituksen esityksen laatimista, strategiaministeri voisi sen tehdä ja viedä asian valtioneuvoston yleisistuntoon. Yleisistunto ratkaisisi valtioneuvoston kannan esitykseen. Vastuuministerin hallitusohjelmaan perustuva esittelyoikeuden käyttäminen toisen ministeriön toimialaan muutoin kuuluvassa asiassa olisi kuitenkin poikkeuksellista yhteistyön ollessa ensisijainen toimintatapa.
- Valtiovarainministeriötä olisi aina kuultava julkisia menoja ja tuloja koskevassa asiassa ja ministeriöllä olisi oikeus estää vastuuministeriä viemästä valtioneuvostoon hallituksen esitystä, joka hallitusohjelmasta poikkeavalla tavalla heikentäisi julkisen talouden tasapainoa tai vaarantaisi verotuksen oikeudenmukaisuutta taikka johdonmukaisuutta.
- Strategian toteuttamista edistämään ja valvomaan asetettaisiin ministerityöryhmä, johon kuuluisivat ne ministerit, joiden hallinnonalaan kuuluvia asioita strategiassa käsitellään. Puheenjohtajana ministerityöryhmässä olisi strategiaministeri tai asian laadusta riippuen pääministeri. Taloudellisesti merkittävien asioiden, kuten yrittäjyyden osalta, ministerityöryhmänä voisi toimia myös talouspoliittinen ministerivaliokunta.

Valtioneuvosto voi toki nykyin ottaa käsiteltäväkseen asioita, joista ministeriöt eivät pääse yksimielisyyteen ja niin myös tapahtuu, mutta silti nykyään voi käydä liian helposti niin, että asiat hautautuvat ministeriöiden välisiin neuvotteluihin, koska

poikkihallinnollista hanketta vetävän ministerin tosiasiallinen toimivalta on tulkittu vain toimivallaksi suostutella muita. Vastuuministerin kyseinen valmistelu- ja esittelyoikeus lisääisi sektoriministeriöiden motivaatiota osallistua ja vaikuttaa poikkihallinnollisissa hankkeissa.

Arvioimme, että ehdotuksen toteuttaminen lisääisi ministeriöiden välistä yhteistyötä ja vähentäisi siiloutuneisuutta ministeriöiden kesken ja siten parantaisi poikkihallinnollisten strategioiden toteutumista. Valtioneuvoston toimintakyvyn turvaaminen vaatisi jatkossakin sitä, että poikkihallinnolliset asiat pyritään hoitamaan yhteistyössä poikkihallinnolliseen hankkeeseen kuuluvien ministeriöiden yhteistyönä.

Ehdotuksesta on keskusteltu valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöystin kanssa.

## **6.2.2 Yrittäjyysstrategian vastuuministeriksi työ- ja yrittäjyysministeri**

Työ- ja elinkeinoministeriötä pidetään nimensä mukaisesti yleisenä elinkeinoja ja myös yrittäjyyttä edistävänä ministeriönä, vaikka tämänkin selvityksen ehdotuksista on nähtävissä, että merkittävistä yrittäjyyden reunaehdoista – joidenkin mielestä jopa tärkeimmistä – päätetään muissa ministeriöissä. Katsomme kuitenkin, että TEM:n yleinen toimiala ja perehtyneisyys työelämään, yrittäjyyteen ja yritystoimintaan puoltavat vahvasti sitä, että ministeriö olisi jatkossakin yrittäjyyden ja nyt ehdotettavan strategisen toimenpideohjelman vastuuministeriö.

Valtioneuvoston työnjaossa luonnonvaroihin ja maaseutuun liittyvät elinkeinot ja laajemminkin biotalouteen liittyvät elinkeinot kuuluvat maa- ja metsätalousministeriön tehtäväkenttään. Ehdotuksellamme ei ole tarkoitus muuttaa MMM:n ja TEM:n nykyistä työnjakoa.

Työ- ja elinkeinopolitiikan välillä on TEM:ssä edelleen kuilua, vaikka työministeriön sekä kauppa- ja teollisuusministeriön yhdistäminen työ- ja elinkeinoministeriöksi ja uuden ministeriön organisaation kehittäminen ovat edesauttaneet lohkojen yhteistyötä. Työpolitiikalla on oleellinen vaikutus yritysten kilpailukykyyn ja mahdollisuuksien työllistää, siis elinkeinopolitiikan onnistumiseen. Toisaalta elinkeinopolitiikka vaikuttaa yritysten menestymiseen ja sitä kautta kasvuun ja työllisyyteen. Molempia

lohkoja tulisi kehittää saumattomassa yhteistyössä yhteisin tavoittein. Nyt esimerkiksi työelämän lainsäädäntöä kehitettäessä otetaan huomioon vaikutukset yrittäjyyteen ja työllisyyteen verraten ohuesti.

Työ- ja elinkeinopolitiikan yhdensuuntaisuutta edesauttaisi, jos nämä asiakokonaisuudet kuuluisivat yhden ministerin vastuulle. TEM:n vastuualue on erittäin laaja, joten yhden ministerin malli aiheuttaisi ministerille ongelmia työmäärän hallinnassa. Tätä voitaneen kuitenkin helpottaa erityisjärjestelyin käyttämällä valtiosihteerijärjestelmää tai irrottamalla ministeriöstä jokin muu lohko toiselle ministerille.

**Ehdotus 43: Työ- ja elinkeinoministeriö vastaamaan yrittäjyysstrategiasta. Työ- ja elinkeinopolitiikka (yrittäjyyspolitiikka) yhden ministerin, työ- ja yrittäjyysministerin vastuulle**

TEM on yrittäjyysstrategian vastuuministeriö. Yksi ministeri, työ- ja yrittäjyysministeri, vastaisi jatkossa työelämä- ja elinkeinopolitiikasta. Selvitetään ja ratkaistaan erikseen, voiko yksi ministeri hoitaa myös kaikki muut ministeriön vastuulla nyt olevat asiat.

### 6.2.3 Talousneuvoston roolin vahvistaminen yrittäjyysasioissa

Vaikka yrittäjyyspolitiikka on korkealla varsinkin nykyisen hallituksen tavoitteissa, yrittäjyys ei vielä ole kovin vahvasti integroitunut päivittäiseen poliittiseen päätöksenteon ytimeen, yrittäjyyden oleellisen tärkeästä kasvu- ja työllisyysvaikutuksesta huolimatta.

Talousneuvosto on pääministerin johtama keskustelufoorumi, johon kuuluvat talouden kannalta keskeiset ministerit, johtavat virkamiehet ja etujärjestöt. Talousneuvostossa esitettävillä näkemyksillä voi olla vaikutusta talouspolitiikan suunnittelussa ja toteutuksessa. Talousneuvostossakin käsitellään yrittäjyyteen liittyviä kysymyksiä, mutta verraten harvoin ja enemmän erityiskysymyksinä kuin osana neuvoston ydinagenda.

**Ehdotus 44: Talousneuvoston roolin vahvistaminen yrittäjyysasioissa**

Nostetaan yrittäjyyteen liittyviä kysymyksiä talousneuvoston keskusteluihin nykyistä enemmän, keskeisenä osana talous- ja työmarkkinapolitiikkaa. Vahvistetaan neuvoston merkitystä yrittäjyyden kannalta muuttamalla neuvoston nimeksi talous- ja yrittäjyysneuvosto.

## 6.3 Yli hallituskausien

Toimintaympäristömme nopeat ja syvälliset muutokset vaikeuttavat pitkän tähtäimen suunnittelua. Ehdotuksessamme yrittäjyyden edistämisen strategiseksi toimenpideohjelmaksi asetetaan tavoitteita kymmenen vuoden päähän lähtien siitä näkemyksestä, että vaikka kehityksen ennustaminen on riskialtista, yrittäjyyden ydinolemuksen liittyvät kehitystoimet voivat olla suhteellisen kestäviä. Vaikuttavuuden ja ennustettavuuden näkökulmasta toimeksiantomme vaatimus ehdottaa yrittäjyysstrategian toteutukselle yli hallituskausien ulottuvaa toimintatapaa on siten perusteltu. Samalla vaatimus on hyvin haasteellinen, sillä jokaisella hallituksella ja eduskunnalla täytyy tietysti olla mahdollisuus määrittää omat painopisteensä ja tavoitteensa. Yrittäjyyden edistäminen on kuitenkin kaikkien eduskuntapuolueiden asialistalla, joten pohjaa yli hallituskausien ulottuvalle toimintatavalle on olemassa.

Yrittäjyyspolitiikka sinänsä on ollut jo yli neljännesvuosisadan ajan hallitusten ohjelmissa. Näin on syytä olettaa olevan jatkossakin. Oleellista olisikin saada yli hallituskausien ulottuva strateginen ote, jolla turvattaisiin keskeisten muutospolkujen eteneminen ja estettäisiin epä johdonmukainen kehitys. Tämä ei kuitenkaan voi eikä saa estää huonosti toimivien ratkaisujen muuttamista tai karsimista.

Viimekädessä strategian ulottuminen yli hallituskausien riippuu strategian sisällöstä, sen linjausten hyväksyttävyydestä, toteutettavuudesta ja vaikuttavuudesta. Tarvitaan kuitenkin myös prosesseja, jotka tukevat strategian jatkuvuutta.

**Ehdotus 45: Selonteko yrittäjyysstrategian linjausten toteuttamisesta**

Pääministeri antaa vaalikauden aluksi eduskunnalle ilmoituksen/selonteon yrittäjyysstrategian keskeisten linjausten toteuttamisesta. Ilmoituksessa käsitellään uuden hallituksen näkemystä edellisen hallituksen aikana toteutetun strategian jatkamisesta mahdollisesti täydennettynä ja muutettuna uuden hallituksen tarpeelliseksi katsomalla tavalla. Pohditaan erikseen, miten ilmoituksesta tehdään hallituksia velvoittava toimintatapa. Asiasta voitaneen ottaa määräys esimerkiksi valtioneuvoston ohjesääntöön, jossa säädetään mm. hallituksen toimista eduskunnan suuntaan.

Suunnitellaan yli hallituskausien ulottuvan talousneuvoston (ehdotetun talous- ja yrittäjyysneuvoston) työohjelma siten, että neuvosto käsittelee heti hallituskauden alussa, ennen pääministerin ilmoitusta eduskunnalle voimassaolevan yrittäjyysstrategian toteuttamista alkaneella hallituskaudella. Tämä vahvistaa osaltaan strategian jatkuvuutta.



## LÄHTEET

- Satu Aaltonen, Jarna Heinonen, Elina Valtonen, Maahanmuuttajayrittäjien palvelutarpeet ja yrittäjyyden edistäminen, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys, 2/2015
- Tuomo Alasoini, 10 tietä hyvään alustatalouden työhön, Talous ja yhteiskunta, 3/2017
- Amisbarometri 2015, Opiskelijasta yrittäjäksi
- Juha Antila ym, Tekoäly tulee – muuttuuko duunarin työ? 2018
- Melanie Arntzi, Terry Gregory & Ulrich Zierahni, The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries, A Comparative Analysis, Social, Employment and Migration Working Papers No. 189, 2016
- Larissa Bambrery & Iain Campbell, Multiple Job Holders in Australia: Motives and Personal Impact, Australian bulletin of labour 38, 2012
- Carl Benedickt Frey & Michael A. Osborne, The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerisation, 2013
- Erik Brynjolfsson, Daniel Rock, Chad Syverson, Artificial Intelligence and the Modern Productivity Paradox: a Clash of Expectations and Statistics, NBER Working Paper No 24001, 2017
- Mikko Dufva, Minna Halonen, Mika Kari, Tapio Koivisto, Raija Koivisto ja Jouko Myllyoja, Kohti jaettua ymmärrystä työn tulevaisuudessa, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 33/2017
- EK:n kilpailukysely, 27.2.2018
- EK:n suhdannebarometri 5/2018
- Global Entrepreneurship Monitor (GEM), <http://gemconsortium.org>
- Lynda Gratton, The Shift: The Future of Work is Already Here, 2011
- Heinonen Pekka, Yrittäjän uusi mahdollisuus, Kansainvälinen vertailu, Oikeusministeriö, 2018
- Paavo Hurri, Annu Kotiranta, Mika Maliranta, Satu Nurmi, Mika Pajarinen, Petri Rouvinen, Samuli Sadeoja, Startupit kansantaloudessa, ETLA, 2018
- Anu Järvensivu, Tapaus työelämä ja voiko sitä muuttaa?, Tampere University Press, 2010.
- Anu Järvensivu, Tarinoita suomalaisesta työelämästä, Työterveyslaitos, 2014
- Anu Järvensivu, Risto Nikkanen & Sannu Syrjä, Työelämän sukupolvet ja muutoksissa pärjäämisen strategiat, Tampere University Press, 2014
- Anu Järvensivu & Jutta Pulkki, Työura: yksilön valintoja vai monimutkaista kehkeytymistä? Sosiaalipolitiikan aikakauskirja Janus, 2019, hyväksytty julkaistavaksi
- Marika Koramo ym., Itsensäyöllistämisen ja jakamistalous työelämän murroksessa, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, 13/2017
- Olli Koski, Tekoällyajan työ, Neljä näkökulmaa talouteen, työllisyyteen, osaamiseen ja etiikkaan, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 19/2018
- Karolien Lenaerts, Miroslav Beblavý & Zachary Kilhoffer, Government Responses to the Platform Economy: Where do we stand, CEPS Policy Insights, No 2017-30/July 2017
- Risto Linturi & Osmo Kuusi, Suomen sata uutta mahdollisuutta 2018–2037: yhteiskunnan toimintamallit uudistava radikaali teknologia. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 1/2018
- Henri Luomaranta & Jarkko Niemistö, Menestyvätkö ulkomaalaistaustaiset yritykset Suomessa, Tilastokeskus, Tieto & Trendit, 18.2.2018
- Asmo Maanselkä, Kannustava perusturva, Isosta-Britanniasta mallia Suomen sosiaaliturvauudistukseen, Ajatushautomo Kompassi, 2017
- McKinsey Global Institute, Technology, jobs, and the future of work, Executive Briefing, May 2017
- Oikeusministeriön julkaisu: mietintöjä ja lausuntoja 20/2016, OM32/41/2015
- Kaisa Oksanen, Valtioneuvoston tulevaisuusselonteon 1. osa Jaettu ymmärrys työn murroksesta, Valtioneuvoston kanslia, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja, 2017
- Mika Pajarinen & Petri Rouvinen, Ammatit digitalisaation pyörteissä, ETLA, 2014
- Pasi Pyöriä (toim.), Työelämän myytit ja todellisuus, Gaudeamus, 2017
- Anna Pärnänen, Hanna Sutela, Itsensäyöllistäjät Suomessa 2013, Tilastokeskus, 2014
- Pertti Taskinen, Alityöllisten määrä on kasvanut viime vuosina, Tieto & Trendit, 2016
- Pertti Taskinen, Sivutyöt ovat yleistyneet, Tieto & Trendit, 2017

Pk-yritysbarometri syksy 2017

Pk-yritysbarometri, kevät 2018

Pk-pulssi 6/2018

Valtioneuvoston kehittämistyöryhmän selvitys. Yhtenäinen valtioneuvosto syntyy yhteistyöllä ja yhtenäisillä toimintatavoilla, Valtiovarainministeriön julkaisu 15/2017

Verotuksen kehittämistyöryhmän loppuraportti, Valtiovarainministeriön julkaisu 51/2010

Verotuksen muutospainheet ja tulevaisuuden verojärjestelmä, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta, VNK/1767/48/2017

von Bonsdorff, M. E., Zhan, Y., Song, Y., & Wang, M., Examining Bridge Employment from a Self-employment Perspective – Evidence from the Health and Retirement Study. Work, Aging and Retirement, 2017

Suomen innovaatiopolitiikan OECD-arviointi 2017, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu, Yritykset, 2/2017

Suomen Yrittäjän sosiaaliturvajärjestelmän kehittäminen -keskusteluasiakirja, elokuu 2018

Suomen Yrittäjät, Kysely yrittäjän eläkejärjestelmästä, 7/2017

Suomen Yrittäjien jäsenrekisteri 2017

Swipe policy brief, Maahanmuuttajien yrittäjyyden tukeminen, Turun yliopisto, 5/2018

Tilastokeskus, Yritysrekisteri 2016

Marjo Ylhäinen, Säilyykö kollektiivinen neuvotteluoikeus jälkiteollisessa yhteiskunnassa? Teoksessa: Leinikki, Sikke: & Suoranta, Anu (toim.) Rapautuvan palkkatyön yhteiskunta. Mikä on työn ja toimeentulon tulevaisuus? Vastapaino, 74-90, 2018

Yhteisöveron uusi diili, EVA analyysi No 56, 19.4.2017

Yrittäjyyden uudet suunnat – selvitys hallituksen toimenpiteistä yrittäjyyden vahvistamiseksi, Valtioneuvoston kanslia, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 75/2017

# Uudistuva työ ja yrittäjyys – visioista toteutukseen

Julkaisussa esitetään poikkihallinnollinen, hallituskausien yli vuoteen 2028 ulottuva strateginen toimenpideohjelma yrittäjyyden edistämiseksi. Tavoitteena on parantaa yrittäjyyspolitiikan vaikuttavuutta tilanteessa, jossa työ on suuressa murroksessa. Yrittäjyys on oleellinen osa työn murrosta ja sen avulla luodaan hyvinvointia koko yhteiskuntaan.

Työllistämistä ja kasvua tukeville työmarkkinoille laaditaan reilun työelämän agenda, jossa työntekijöiden ohella huomioidaan pelisääntöjen reiluus myös yrittäjän kannalta. Työllistämisen kynnyksiä madallettaisiin ja mahdollisuuksia paikalliseen sopimiseen laajennettaisiin lainsäädännön muutoksilla.

Sosiaaliturvan yhdenvertaisuuden parantamiseksi yrittäjän sosiaaliturvaa uudistettaisiin yrittäjä- ja palkkatyön erot huomioiden.

Kohtuullisen ja kannustavan verotuksen saavuttamiseksi yritysverotusta kehitettäisiin pienten ja alkuvaiheen yritysten kasvua tukevaan suuntaan.

Kilpailun toimivuutta parannettaisiin rajoittamalla julkisen sektorin yritystoimintaa kilpailluilla markkinoilla.

Verkojulkaisu  
ISSN 1797-3562  
ISBN 978-952-327-340-5

Sähköinen versio: [julkaisut.valtioneuvosto.fi](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi)  
Julkaisumyynti: [julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi](https://julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi)