

Selvitys sosiaaliturvan vaihtoehtoisista järjestämistavoista

Sisällys

1. JOHDANTO	3
1.1. Työryhmän toimeksianto	3
1.2. Sosiaaliturvauudistuksen tavoite	3
1.3. Tarkasteltavat vaihtoehtoiset järjestämistavat	4
2. VAIHTOEHTOISTEN JÄRJESTÄMISTAPOJEN PERUSPERIAATTEET	5
2.1. Syyperusteisuus	5
2.2. Vastikkeellisuus ja velvoittavuus	6
2.3. Yksilö- vai kotitalouskohtaisuus	7
2.4. Rahoitus	8
2.5. Periaatteet järjestämistavoissa	8
3. AIEMPI KIRJALLISUUS JÄRJESTÄMISTAVOISTA	10
3.1. Perustulo ja negatiivinen tulovero	10
3.2. Sosiaalilitit	14
3.3. Yksi perusturvaetus	20
3.4. Osallistumistulo	24
4. ARVIOITAVAT MALLIT	24
4.1. Vertailukohta: nykyjärjestelmä	25
4.2. Perustulo	25
4.3. Sosiaalitili	29
4.4. Yksi perusturvaetus ja osallistumislisä	30
5. ARVIOIDUT VAIKUTUKSET	36
5.1. Kotitalouksien tulot	36
5.2. Rahoitustasapaino	42
5.3. Työnteon kannustimet	44
5.4. Palveluihin osallistuminen ja velvoitteet	46
6. PERUSOIKEUSPERUSTA JA EU-LAINSÄÄDÄNTÖ	49
6.1. Yleisiä näkökohtia	49
6.2. Erilaisiin sosiaaliturvan järjestämistapoihin liittyvät keskeiset perusoikeuskysymykset	53
6.3 EU-oikeudellisia ulottuvuuksia	59
7. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET	63

SELVITYSRAPORTIN LUONNOS
14.10.2022

KIRJALLISUUS	64
LIITE 1. TULOSKUVIOITA	66
LIITE 2. MATALAN PERUSTULON VAIKUTUKSET	67

1. Johdanto

1.1. Työryhmän toimeksianto

Syksyllä 2021 sosiaaliturvauudistusta valmisteleva komitea päätti edetä sosiaaliturvan selvitystyössä kahta rinnakkaista polkua: Yhtäältä ratkottaisiin nykyjärjestelmän todettuja ongelmia nykyjärjestelmän lähtökohdista. Toisaalta selvitetäisiin nykyjärjestelmästä poikkeavia vaihtoehtoisia järjestämistapoja, joiden tarkoitus on tuoda taustatietoa sosiaaliturvan pitkän aikavälin linjauksia varten.

Tämä selvitys vastaa sosiaaliturvakomitean jälkimmäiseen työhaaraan eli vaihtoehtoisten järjestämistapojen selvitykseen. Selvitystyötä varten marraskuussa 2021 perustettiin työryhmä eri tutkimusorganisaatioiden tutkijoista (Kelan tutkimus, THL, TTL) sekä ministeriöiden virkamiehistä (OKM, STM, TEM, VM). Perustamispäätöksessä työryhmän tehtäväksi asetettiin selvittää seuraavia sosiaaliturvan vaihtoehtoja: perustuloa, yhtä perusturvaetuutta, negatiivista tuloveroa, perustiliä sekä syyperusteista ja vakuutusperustaista järjestelmää.

Näiden järjestämistapojen osalta tehtäväksi annettiin 1) selvittää sekä vertailla eri järjestämistapojen suhdetta nykyjärjestelmään keskeisten tekijöiden osalta (perusperiaatteet, perusoikeusperusta, rahoitusrakenne, kansainvälinen tarkastelu) sekä 2) muodostaa järjestämistapoja havainnollistavat konkreettiset mallit vuorovaikutuksessa komitean kanssa ja arvioida mallien vaikutuksia eri etuudensaaja- ja henkilöryhmiin sekä kustannuksiin ja rahoitusrakenteeseen. Nyt käsillä oleva raportti vastaa näihin tehtäviin.

Lisäksi ryhmälle annettiin tehtäväksi vahvistaa sosiaaliturvakomitean yhteiskunnallista vuorovaikutusta ja yhteiskehittämistä sekä yhteistyötä tutkimusmaailman kanssa. Sitä varten selvitysryhmä on järjestänyt lukuisia keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia vuoden 2022 aikana.

1.2. Sosiaaliturvauudistuksen tavoite

Sanna Marinin hallitus asetti hallitusohjelman mukaisesti parlamentaarisen sosiaaliturvakomitean, jonka toimikaudeksi määrättiin kaksi hallituskautta 2019–2027. Uudistuksen tavoitteeksi asetettiin ”ihmisen näkökulmasta nykyistä selkeämpi ja toimivampi järjestelmä, joka mahdollistaa työnteon ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen muuttuvissa elämäntilanteissa”. Uudistustyö lähti liikkeelle nykyjärjestelmän ongelmien määrittämisestä. Uudistustyössä määritettiin neljä ongelmakokonaisuutta: (1) sosiaaliturvan monimutkaisuus, (2) ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen, (3) viimesijainen turva, perusturva ja asuminen, sekä (4) palvelujen ja etuuksien yhteensovittaminen (Sosiaaliturvakomitean tutkimus- ja arviointijaosto, 2022).

Ensimmäisen ongelmakokonaisuuden, järjestelmän monimutkaisuuden, on katsottu johtuvan muun muassa siitä, että etuuksia on paljon ja niiden käsitteet ja määräytymisperusteet sekä haku- ja maksuajankohdat eroavat toisistaan. Lainsäädännön ja rakenteellisten seikkojen lisäksi toimeenpanolla on keskeinen merkitys monimutkaisuudessa. Sosiaaliturvan toimeenpano kuuluu eri organisaatioille, joilla on omat asiointipalvelunsa ja käytäntönsä. Lisäksi eriytymisen taustalla on osittain se, että etuudet ja palvelut on kohdennettu tiettyjen sosiaalisten riskien mukaan: Suomessa on suhteellisen yleistä, että

SELVITYSRAPORTIN LUONNOS

14.10.2022

toimeentulotuen saajat saavat samanaikaisesti myös muita etuuksia, mikä saattaa osaltaan tuottaa kokemuksen järjestelmän monimutkaisuudesta. (Sosiaaliturvakomitean hallintojaosto, 2022; Sosiaaliturvakomitean asumisen jaosto sekä tutkimus- ja arviointijaosto, 2022).

Ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen ongelmakokonaisuus viittaa erityisesti siihen, miten työtulot otetaan huomioon eri etuuksissa ja miten tulot muuttuvat ihmisen työllistyessä. Nykyjärjestelmässä ansioiden ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen ehdoissa on eroja eri etuuksien kohdalla, mikä voi aiheuttaa monimutkaisuutta erityisesti silloin, kun henkilö työskentelee ja saa ansiotuloja, mutta on kuitenkin oikeutettu useampaan samanaikaiseen etuuteen. Tähän ongelmakokonaisuuteen liittyy läheisesti myös sosiaaliturvan vaikutus työnteon kannustimiin. Ansioiden ja etuuksien yhteensovittamistilanteisiin vaikuttavat etuuksien ja ansiotulojen lisäksi verotus ja työmarkkinoiden muutokset (Sosiaaliturvakomitean työllisyyden ja osaamisen jaosto sekä tutkimus- ja arviointijaosto, 2022).

Viimesijaisen turvan, perusturvan ja asumisen kokonaisuuden keskeiseksi ongelmaksi nostettiin se, että moni toimeentulotuen saajista saa toimeentulotukea pitkäaikaisesti, vaikka tuki on tarkoitettu lyhytaikaiseksi tueksi. Tavoitteeksi esitettiin, että asumismenojen korvaus tulisi tapahtua kahden päällekkäisen järjestelmän sijasta (asumistuki ja toimeentulotuki) pääasiassa yhdestä järjestelmästä. Myös ilman ensisijaista etuutta olevien toimeentulotuen saajien melko suuri määrä on komiteassa nostettu ongelmaksi. (Sosiaaliturvakomitea 2021.)

Palvelujen ja etuuksien yhteensovittamisella tavoitellaan henkilön tilanteeseen myönteistä muutosta, kuten hyvinvoinnin, itsenäisen toimeentulon edellytysten ja yksilöllisen autonomian vahvistamista. Palveluja ja etuuksia on kehitetty toisistaan erillään, jolloin niiden tarkoitukset ja tavoitteet ovat muotoutuneet erilaisiksi. Nykyjärjestelmän ongelmaksi on nostettu ne tilanteet, joissa henkilöt saavat etuutta pitkään ilman tarvitsemaansa tukea ja ohjausta palveluihin. Tietyn etuuden saaminen voi ohjata henkilön epätarkoituksenmukaisiin palveluihin tai kannustin palveluun osallistumiseen voi puuttua. Yksilön motivaatio osallistua palveluihin ei aina ole yhteiskunnan asettamien odotusten mukainen. Samanaikaisesti palvelujen tarjonta ei ole riittävää (Sosiaaliturvakomitean työ- ja toimintakykyjaosto sekä tutkimus- ja arviointijaosto, 2022).

Tämän selvityksen yksi tavoite on valottaa sitä, miten vaihtoehtoiset järjestämistavat ratkaisevat esiin nostettuja ongelmakohtia. Se, missä määrin vaihtoehtoiset järjestämistavat helpottavat esimerkiksi työn ja sosiaaliturvan yhteensovittamista, tai vähentävät pitkäaikaista toimeentulotuen tarvetta tai sovittavat yhteen palveluja ja etuuksia, on lähtökohtaisesti epäselvää ja riippuu tarkemmasta mallista. Jotta näitä kysymyksiä voidaan pohtia tarkemmin, luvussa 4 järjestämistavoista muodostetaan yksityiskohtaiset konkreettiset mallit, joita peilataan tässä nostettuihin ongelmiin sekä mahdollisiin uusiin ongelmiin.

1.3. Tarkasteltavat vaihtoehtoiset järjestämistavat

Perustamispäätöksen mukaan työryhmän tulisi selvittää seuraavia järjestämistapoja: perustulo, yksi perusturvaetuus, negatiivinen tulovero, perustili sekä syyperusteinen ja vakuutusperusteinen

SELVITYSRAPORTIN LUONNOS 14.10.2022

järjestelmä. Työryhmä päätti keskittyä vaikutusarvioissaan kolmeen malliin: perustuloon, perustiliin ja yhteen perusturvaetuuteen. Näitä malleja peilataan nykyjärjestelmään, joka edustaa syy- ja vakuutusperusteista järjestelmää. Negatiivista tuloveroa käsitellään yleisellä tasolla, mutta sille ei muodosteta omaa vaikutusarviota, koska malli voidaan käytännössä toteuttaa lähes yhtäläisesti perustulon kanssa. Lisäksi negatiivista tuloveroa selvitti hallituskaudella erillinen työryhmä (ks. Negatiivista tuloveroa selvittävä työryhmä 2022).

Perustamispäätöksessä mainittujen mallien lisäksi raportissa käsitellään osallistumistuloksi nimitettyä vaihtoehtoa. Perustamispäätöksessä mainittua perustili-nimitystä on käytetty muun muassa ajatuspaja Liberan esittämästä sosiaaliturvamallista (ks. Lillrank ym., 2013), jota emme sellaisenaan arvioi. Sen sijaan tarkastelemme tilimallia yleisemmällä sosiaalitili-nimityksellä, joka on käytössä sekä tutkimuskirjallisuudessa (personal social accounts, social accounts, welfare accounts) että niissä maissa (mm. Ranska ja Singapore), joissa tilimalli on käytössä.

2. Vaihtoehtoisten järjestämistapojen peruseriaatteet

Selvitystyöryhmän perustamispäätöksessä mainitut järjestämistavat voidaan toteuttaa hyvin eri tavoin ja eri laajuisina. Ne eivät välttämättä viittaa koko järjestelmän muuttamiseen, vaan ne voidaan toteuttaa myös melko pienin muutoksin. Järjestämistapoja voidaan luonnehtia yleisellä tasolla tietyillä sosiaaliturvan perusolottuvuuksilla, joita ovat mm. syyperusteisuus, velvoittavuus, yksilökohtaisuus ja rahoitus. **Syyperusteisuus** viittaa tässä siihen, että etuuden saaminen edellyttää tietyn sosiaalisen riskin täyttymistä (esim. työttömyys, työkyvyttömyys). **Velvoittavuus** viittaa siihen, että etuuden saaminen edellyttää tiettyä toimintaa, esim. palveluihin osallistumista tai aktiivista työnhakua. **Yksilökohtaisuudella** viitataan tässä siihen, että etuus maksetaan yksilölle tai etuuden määrä ei riipu yksilön perhetilanteesta. Muiden kotitalouden jäsenten tulot tai varallisuus eivät vaikuta tuen määrään. Näin ollen esimerkiksi työttömän ansiopäivärahaa voidaan tämän määritelmän mukaan pitää osittain kotitalouskohtaisena, koska siihen maksetaan lapsikorotuksia (Sosiaaliturvakomitean tutkimus- ja arviointijaosto, 2022). **Rahoituksessa** keskeisiä kysymyksiä ovat, ketkä osallistuvat sosiaaliturvan rahoitukseen, ja tasataanko tuloja yksilöiden välillä vai elinkaaren sisällä. Seuraavaksi tarkastellaan näiden peruseriaatteiden määritelmiä ja niistä käytyä keskustelua. Luvun lopussa tarkastelemme sitä, miten eri periaatteet suhteutuvat eri järjestämistapoihin.

2.1. Syyperusteisuus

Suomen ja muiden eurooppalaisten hyvinvointivaltioiden nykyisen järjestelmän taustalla on perinteinen ajattelu **sosiaalivakuutuksesta ja sosiaalisista riskeistä**. Sosiaalivakuutuksen tarkoitus on vastata riskeihin, jotka katkaisevat mahdollisuuden ansiotulojen saantiin (mm. vanhuus, työttömyys, sairaus ja työkyvyttömyys). Suomalainen järjestelmä on hyvin pitkälti syyperusteinen, koska etuuksia maksetaan esimerkiksi työttömyyden, vanhemmuuden, sairauden ja opiskelun perusteella. Syyperusteisuuden vastinparina voidaan ymmärtää universaalius, eli sitä, että sosiaaliturvaa saavat kaikki syystä riippumatta (Sosiaaliturvakomitean tutkimus- ja arviointijaosto, 2022).

SELVITYSRAPORTIN LUONNOS 14.10.2022

Vaikka sosiaalivakuutukselle ei ole vain yhtä määritelmää, voidaan sen peruselementteinä nähdä vakuutuksen pakollisuus ja se, että se ei sisällä tarveharkintaa. (Hellsten & Helne 2004; Lehto ym. 2022.) Sosiaalivakuutus jakaa tuloja uudelleen saman ihmisen elämänkaaren aikana, mutta siihen voi sisältyä myös tulojen uudelleenjakoa eri ryhmien välillä.

Vakuuttaminen sosiaalisia riskejä vastaan perustuu ajatukseen, että riskit eivät todennu kaikkien kohdalla tai samaan aikaan. Syyperusteisessa sosiaaliturvassa on siten yhteys sosiaalivakuutukseen: vakuutetut osallistuvat sen rahoitukseen ja ovat oikeutettuja etuuksiin riskien kohdatessa.

Työntekijälle ja työnantajalle osa vakuutusmaksuista on pakollisia. Yrittäjien sosiaaliturvaetuuksien tasoon vaikuttavat hänen maksamansa YEL-maksut ja vapaaehtoiset kassamaksut (esim. Kananen ym. 2019). Nykyisessä järjestelmässä ansiosidonnaisen työttömyysturvan rahoitus perustuu merkittävältä osalta kaikkien palkansaajien työttömyysvakuutusmaksuihin, mutta ansiosidonnaiseen päivärahaan oikeutettuja ovat vain työttömyyskassojen jäsenet (ks. Kotamäki 2018).

Riskiajatusta ja siihen liittyvää syyperusteisuutta on kritisoitu mm. siitä, että ne lisäävät byrokratiaa ja mahdollisesti etuuden saamiseen liittyvää stigmaa (Harju ym., 2019). Toisaalta riskien torjunta mahdollistaa sosiaaliturvan kohdentamisen tehokkaasti, ja sen legitimitetti on parempi, kun sosiaaliturvan saamiseen on syy.

2.2. Vastikkeellisuus ja velvoittavuus

1970-luvulta alkaen länsimaissa on esitetty vaatimuksia vastikkeellisuudesta sosiaalipoliittisissa ohjelmissa, erityisesti uusliberaalin talousajattelun piirissä. Vastikkeellisuuden liittäminen sosiaalietuuksiin ja palveluihin oli aluksi yleisintä liberaaleissa hyvinvointivaltioissa, kuten Isossa-Britanniassa ja Yhdysvalloissa, mutta vuonna 1992 OECD ohjeisti jäsenmaitaan siirtymään kiireellisesti passiivisesta työmarkkinapolitiikasta aktivoivaan työmarkkinapolitiikkaan, ja vuosituhaten vaihteessa vaatimus vastikkeellisuudesta levisi myös Pohjoismaihin (King, 1995; Hiilamo, 2022). Esimerkiksi työttömyys- ja toimeentulotukien maksamisen ehdoksi on asetettu aktiivinen työnhaku sekä osallistuminen työtä edistäviin toimiin, kuten koulutukseen, kuntoutukseen ja erilaisiin työkokeiluihin ja -harjoitteluihin (Hiilamo, 2022).

Nykyään Suomen (samoin kuin useiden muiden Euroopan maiden) järjestelmään kiinnittyy tukijärjestelmän velvoittavuus. Velvoittavuus rakentuu ajatukselle, että etuuden rahoittajilla on moraalinen oikeus edellyttää tiettyä toimintaa. Velvoittavuus ei tyypillisesti ole itsetarkoitus, vaan sillä pyritään aiheuttamaan positiivinen muutos etuudensaajan tilanteessa. Esimerkiksi toimeentulotuessa tavoitellaan itsenäistä selviytymistä.

Vaikka velvoittavuutta sinänsä ei katsottaisi ongelmaksi, velvoittavuuden kohteen määrittelemisen voi olla ongelmallista. Kenellä on oikeus määritellä oikeanlainen toiminta? Toisaalta velvoitteiden poisto kokonaan voi johtaa siihen, ettei henkilö tule ohjatuksi tarvitsemiinsa palveluihin. Aktivointipoliittikkaa onkin perusteltu erityisesti passivointiteorialla, jonka mukaan toimeentulotuen saaminen voi johtaa muun muassa työmotivaation, kykyjen ja moraalien laskuun (Hiilamo, 2022; ks. myös Dahl & Lorentzen. 2002; Gustafsson ym., 2002; Walker & Shaw, 1998). Toisaalta on myös ajateltu, ettei

SELVITYSRAPORTIN LUONNOS 14.10.2022

kaikki toiminta ole yhtä hyödyllistä, minkä takia yhteiskunnan tulisi ohjata kansalaisiaan yhteiskunnan kannalta hyödyllisempään toimintaan (Bidadanure 2019).

Taloudellisten kannustimien roolin osalta on hyödyllistä erottaa toisistaan positiiviset ja negatiiviset kannustimet. Positiiviset kannustimet tarkoittavat esimerkiksi työtulon huomioimatta jättämistä toimeentulotukea myönnettäessä, työllistymisestä aiheutuvien kustannusten huomioimista tukea myönnettäessä tai lisäbonuksen myöntämistä töihin muuttavalle tai aktivointitoimenpiteisiin osallistuvalla tuen saajalle. Sen sijaan negatiiviset kannustimet on suunniteltu vaikuttamaan kielteisesti avunsaajien asemaan. Jos tuen saaja ei pyri aktiivisesti löytämään työtä, voidaan esimerkiksi alentaa etuuksia (Hiilamo, 2022).

Taloustieteen etsintämalleissa¹ velvoitteiden ja sanktioiden oletetaan alentavan kynnyspalkkaa, jolla työtön on halukas vastaanottamaan työtä (ks. esim. Boone ym. 2007). Teorian näkökulmasta velvoittavuuden ja sanktioiden lisäämisellä voidaan tavoitella vastaavaa vaikutusta, kuin etuuksien tasoa madaltamalla. Velvoittavuudella ja sanktioilla voidaan tavoitella järjestelmää, joka on samanaikaisesti etuuksien tasoltaan antelias, mutta työhön kannustava (kuten esimerkiksi Tanskan Flexicurity).

2.3. Yksilö- vai kotitalouskohtaisuus

Sosiaaliturvan taloudellisen päätöksenteon perusyksikkönä pidetään yleensä yksilöitä ja perheitä tai kotitalouksia. Sosiaalietuudet ja -palvelut ovat pääsääntöisesti yksilökohtaisia. Sosiaaliturvaetuuden yksilökohtaisuus tarkoittaa sitä, että etuuden määrä ei riipu yksilön perhetilanteesta.

Myöntämisperusteiden yksilökohtaisuus tarkoittaa, että etuuden saamiseen ja etuuden suuruuteen vaikuttavat vain henkilön omat tulot ja varat. Vastaavasti yksilökohtainen mitoitus tarkoittaa sitä, että etuuden tarkoituksena on tyydyttää vain siihen oikeutetun henkilön tarpeet (Sosiaaliturvakomitean tutkimus- ja arviointijaosto, 2022).

Käytännössä useimmat sosiaaliturvaetuudet Suomessa ovat yksilökohtaisia. Yksilökohtaisuuden vastaparina on perhe- tai kotitalouskohtaisuus, jolloin etuus maksetaan perheille (tai kotitalouksille) tai etuuden määrä on riippuvainen esimerkiksi puolison tuloista. Etuudessa voi olla sekä yksilökohtaisia että kotitalouskohtaisia piirteitä. Kansaneläkkeen suuruus ei riipu puolison tuloista, mutta puolison kansaneläkkeen täysi määrä on pienempi kuin yksin asuvan.

Kotitalouskohtaisuutta on kritisoitu siitä, että se aiheuttaa taloudellista riippuvuutta kotitalouden muista jäsenistä. Puolison suuret tulot saattavat evätä pienituloisemman oikeuden tukeen.

Kotitalouskohtaisuuden eduksi on katsottu se, että se säästää sosiaaliturvan kustannuksia, kun kotitalouden jäsenten oletetaan implisiittisesti rahoittavan toistensa elinkuluja.

¹ Työmarkkinoiden etsintämallit tarkastelevat työvoimaa etsivien yritysten ja työtä etsivien työnhakijoiden kohtaantoa.

2.4. Rahoitus

Sosiaaliturvan rahoitus kerätään kansalaisilta tyypillisesti veroilla ja veroluonteisilla maksuilla. Sosiaaliturvaa rahoitetaan eri tavoin: verovaroin, pakollisilla sosiaaliturvamaksuilla ja vapaaehtoisilla maksuilla. Yleisperiaatteena perusturvaetuuksia (kuten kansaneläke tai asumistuki) rahoitetaan verovaroin, kun taas ansiosidonnaisia etuuksia (kuten vanhempainpäiväraha) rahoitetaan keräämällä sosiaaliturvamaksuja vakuutetuilta ja työnantajilta. Etuuksia rahoitetaan myös keräämällä vapaaehtoisia maksuja vakuutetuilta, kuten esimerkiksi palkansaajan ja yrittäjän työttömyyskassa ja yrittäjän tapaturmavakuutus.

Rahoitukseen liittyy keskeisenä kysymys sosiaaliturvan oikeudenmukaisuudesta ja legitimiudesta. Järjestelmän täytyy saada kannatusta sekä etuudensaajien että rahoittajien keskuudessa. Tosin usein sama ihminen on sekä rahoittaja että saaja eri elämänvaiheissa. Aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa on nostettu esiin, että ainoastaan 20–25 prosenttia elämänkaaren kaikista tulonsiirroista tapahtuu yksilöiden välillä, sen sijaan jopa 75–80 prosenttia tulonsiirroista tasoittaa tuloja yksilön elämän eri vaiheissa. Toisin sanoen, merkittävä osa verotuloista ei siirry suurituloisilta vähemmän ansaitseville, vaan samalta veronmaksajalta hänelle itselleen eri elämäntilanteesta toiseen. Tästä syystä sosiaaliturvaa on järkevää tarkastella myös koko elämänkaaren näkökulmasta (Peltoniemi, 2020; ks. myös Bovenberg ym. 2008; Fölster ym. 2003b). Eri etuuksien jaottelu tällä tavalla ei useinkaan ole käytännössä selvää. Esimerkiksi ansiosidonnaisen työttömyysturvan sijoittaminen tälle akselille riippuu siitä, kasautuvatko ansiopäivärahaajaksot tietyille henkilöille (jolloin järjestelmä tasaa tuloja yksilöiden välillä) vai onko työttömyysriski tasaisesti jakautunut vakuutettujen välillä (jolloin järjestelmä tasaa tuloja elinkaaren sisällä) (Sosiaaliturvakomitean tutkimus- ja arviointijaosto, 2022).

Yksi sosiaaliturvan kohdentumisen keskeinen jakolinja koskee sitä, tasataanko tuloja yksilöiden välillä vai elinkaaren sisällä. Yksilön elämänkaaren keskimääräiset tulot ja etuustarpeet jakautuvat vuosittaisia tuloja tasaisemmin. Progressiivisella tuloverotuksella rahoitetut perusturvaetuuksien erot ovat tyypiesimerkki yksilöiden välisistä tulonsiirroista. Toisaalta työeläke on esimerkki etuusjärjestelmästä, joka ei lähtökohtaisesti pyri tasaamaan tuloja yksilöiden välillä, vaan siirtämään kulutusmahdollisuuksia korkeampituloisesta elämänvaiheesta (työura) pienempituloiseen elämänvaiheeseen (eläkkeellä olo).

2.5. Periaatteet järjestämistavoissa

Taulukossa 1 on kuvattu, miten edellä käsitellyt perusolottuvuudet koskevat nykyjärjestelmää sekä vaihtoehtoisia järjestämistapoja. Suomen nykyisessä järjestelmässä on monia erityyppisiä etuuksia, joten siitä on erotettu toisistaan toimeentulotuki sekä perus- ja ansioturva. **Perusturvalla** viitataan tässä perustoimeentulon takaaviin etuuksiin perustuslain 19.2 §:ssä mainituissa elämäntilanteissa (esim. työmarkkinatuki, takuueläke). **Ansioturva** viittaa ansiosidonnaisiin etuuksiin.

Suomen nykyinen perus- ja ansioturva on syyperusteinen. Toimeentulotuen saaminen ei edellytä erityistä elämäntilannetta, joten se ei ole syyperusteinen. Toimeentulotuessa sekä nykyjärjestelmän perus- ja ansioturvassa on eriasteisia velvoitteita. Niitä on erityisesti työttömyysturvassa mutta

SELVITYSRAPORTIN LUONNOS 14.10.2022

esimerkiksi myös sairaus- ja vanhempainpäivärahoissa. Perus- ja ansioturva ovat pääosin kestoaltaan rajattuja ja yksilökohtaisia.

Perustulo on monin tavoin nykyisen perusturvan vastakohta: se ei ole syyperusteinen, velvoittava eikä tulovähenteinen etuus (mm. BIEN). Toisin sanoen tukea saisivat kaikki tietynikäiset yksilöt esimerkiksi oleskeluluvan perusteella. Mitään erityistä syytä tai toimintaa etuuden saamiseksi ei edellytetä. Se maksettaisiin tulotasosta riippumatta ja rahoitettaisiin verovaroin.

Taulukko 1. Eri järjestämistapojen ominaisuudet yleisellä tasolla. X=ominaisuus kuuluu järjestämistapaan, (X)=ominaisuus kuuluu järjestämistapaan osittain tai se voi vaihdella.

	Syy- perusteinen	Velvoittava	Tulo- vähenteinen	Kestoltaan rajoitettu	Yksilö- kohtainen
Nykyinen perus- ja ansioturva	X	X	(X)	(X)	(X)
Nykyinen toimeentulotuki		X	X		
Perustulo			(X)		X
Negatiivinen tulovero			X		X
Yksi perusturvaetus	X	(X)	(X)	(X)	(X)
Osallistumistulo	(X)	X	(X)	(X)	(X)
Sosiaalitili	(X)	(X)	(X)	(X)	X

Negatiivinen tulovero on määritelmältään hyvin lähellä perustuloa, ja sitä pidetäänkin yhtenä perustulon toteutustapana. Erotuksena on se, että toisin kuin perustulo, se maksettaisiin verojärjestelmän kautta tulona eli ”negatiivisena verona” eikä erillisenä etuutena. Perustulon tapaan negatiivinen tulovero voidaan maksaa kaikille, myös työttömille, mutta siitä on olemassa myös kapeampi versio, joka kohdistuu vain palkansaajille (ks. keskustelu Negatiivista tuloveroa selvittävä työryhmä 2022). Tiukasti määriteltynä negatiivinen tulovero edellyttäisi siirtymistä kuukausiverotukseen, mutta yksinkertaisempaan versiona negatiivisen tuloveron kaltainen tulonsiirto voitaisiin toteuttaa myös etuutena. Tällaista mallia on kutsuttu takuutuloksi, ja se eroaisi toimeentulotuesta siinä, ettei se ole sidottu kotitalouden menoihin.

Yksi perusturvaetus viittaa nimensä mukaisesti nykyisten perusturvaetuuksien kuten työmarkkinatuen ja vähimmäismääräisten sairaus- ja vanhempainpäivärahojen yhdenmukaistamiseen. Yksi perusturvaetus perustuu Juho Saaren johtaman eriarvoisuustyöryhmän (VNK 2018) ehdotukseen yhdestä perusturvalaista, Ruotsin ja Norjan esimerkin mukaiseen sosiaaliturvalainsäädännön käsitteiden yhdenmukaistamiseen ja yhteen kokoamiseen sekä Isossa-Britanniassa toimeenpannun Universal Creditin piirteisiin. Eriarvoisuustyöryhmän ehdottamassa yhden perusturvaetuuden mallissa tarkoitus ei kuitenkaan olisi lisätä tarveharkintaa (vrt. Universal Credit) tai muuttaa merkittävästi sosiaaliturvan syyperusteisuutta. Ehdotuksen tavoitteena on

SELVITYSRAPORTIN LUONNOS

14.10.2022

yksinkertaistaa sosiaaliturvajärjestelmää etuuden saajalle. Käytännössä siirtymät eri syiden välillä (syyperusteisuus, esim. syyn vaihtuminen sairaudesta työttömyydeksi) eivät uhkasi yksilön toimeentuloa, ja toisaalta mahdollisimman lineaarinen ansiotulojen ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen tekisi työn vastaanottamisen aina kannattavaksi, työsuhteen pituudesta riippumatta. Lisäksi palvelut kohdentuisivat nykyistä paremmin niitä tarvitseville. Yhteen perusturvaetuuteen voidaan lisätä osallistumista tukevia elementtejä, esimerkiksi osallistumislisän muodossa.

Sosiaalitimalleille on yhteistä se, että sosiaaliturvan pohjana tai sen osana on henkilökohtainen laskennallinen tili, jota työtuloista perittävät maksut kerryttävät ja tililtä maksetut etuudet pienentävät. Se, onko sosiaalitimalli tulovähenteinen tai kestoaltaan rajoitettu ja mitä etuuksia se käsittäisi, vaihtelee erilaisissa ehdotuksissa sosiaalitulista. Tilimalli sopii kattamaan erityisesti sellaisia riskejä tai elämäntilanteita, joihin voi itse jossain määrin vaikuttaa. Sellaisia ovat esimerkiksi työttömyys ja opiskelu. Pyykkösen ym. (2021) esittämässä mallissa velvoittavuus riippuu siitä, onko tilin saldo positiivinen vai ei. Sosiaaliturvan velvoitteiden keventämistä tilimalliin siirryttäessä voidaan perustella sillä, että tilimallit vähentävät ns. moraalikato-ongelmaa, jonka lieventämisen on nähty olevan yksi velvoitteiden peruste (Andersen & Svarer 2014).

3. Aiempi kirjallisuus järjestämistavoista

3.1. Perustulo ja negatiivinen tulovero

Idea ja keskustelu

Kuten edellisessä luvussa tuotiin ilmi, perustulon määrittäviä ominaisuuksia ovat vastikkeettomuus ja että se maksetaan kaikille tietyn ikäisille tulotasosta, perhemuodosta tai työmarkkina-asemasta riippumatta. Negatiivinen tulovero toimii samalla periaatteella, mutta siinä etuus maksettaisiin verojärjestelmän kautta, ja sitä maksettaisiin vain pienituloisille.

Käytännössä perustulo voidaan toteuttaa hyvin eri tavoin. Perustulon määrä ja rooli sosiaaliturvajärjestelmässä voivat vaihdella paljonkin. Usein erotellaan toteutukset, jossa perustulo olisi ainoa toimeentuloa turvaa sosiaaliturvaetus (ns. täysi perustulo) tai jossa perustulo on vain yksi etuus muiden joukossa (osittainen perustulo).

Perustulosta on historian saatossa keskustelu paljon niin Suomessa kuin muissa maissa. Perustuloa periaatteiltaan muistuttavista vastikkeettomista tuista on keskusteltu jo 1700-luvulla (Payne 1797). Viimeisen sadan vuoden aikana perustulo on noussut aika ajoin uudelleen keskusteluun, ensiksi Pohjois-Amerikassa ja sitten Euroopassa. Negatiivinen tulovero, eräs perustulon toteutustapa, nousi esille myös Yhdysvalloissa 60-luvulla (Friedman 1962).

Perustulokeskustelua on käyty erityisesti poliittisten filosofien kesken, ja se on liittynyt ennen kaikkea oikeudenmukaisen tulonjaon pohtimiseen velvoittavuuden näkökulmasta (ks. luku 2.2 ja Bidadanure 2019). Myös sukupuolten tasa-arvo on nähty keskeisenä argumenttina erityisesti Yhdysvalloissa ja Saksassa, jossa perustulo tarjoaisi nykyjärjestelmästä poiketen tuen, joka ei riipu puolison tuloista

SELVITYSRAPORTIN LUONNOS

14.10.2022

(esim. Perkiö 2016; Bidadanure 2019). Perustulolla voidaan tavoitella myös luottamuksen lisäämistä yhteiskunnallisiin instituutioihin, koska sen saamiseen ei liity velvoitteita.

Suomessa keskustelua perustulosta tai vastaavasta kansalaispalkasta on käyty vaihtelevasti aina 1970-luvulta lähtien. Keskustelusta on erotettavissa viisi aaltoa (1987, 1994, 1996–1998, 2006–2007, 2015–2017). Suomessa on keskusteltu lähinnä osittaisesta perustulosta. Sen tavoitteet ovat liittyneet suomalaisessa keskustelussa pääasiassa työllisyyteen tai työn murrokseen. 1980-luvulla perustuloa esitettiin vastauksena ennustettuun työn murrokseen, jossa perinteisen teollisen työn ennustettiin vähenevän ja työttömyyden lisääntyvän. Perustulon idea oli toimia ”palkkana” yleishyödyllisestä työstä perinteisen palkkatyön ulkopuolella, kuten järjestöissä tai läheisten hoidossa. (Perkiö 2016.)

1990-luvulla lamavuosien jälkeen perustulon tavoitteeksi nostettiin sen sijaan työhön, erityisesti erilaisiin satunnaisiin ja matalapalkkaisiin töihin, kannustaminen. 2000-luvun alkupuolella nousi kannustimien lisäksi oikeusnäkökulma: prekariaattiliikkeen aktivistit näkivät, että perustulo takaisi sujuvasti silpputyöläisten oikeuden toimeentuloon, ja poistaisi nykyisen sosiaaliturvan monimutkaiset säännöt ja ns. byrokraloukut. Perustulon nähtiin myös täyttävän sosiaaliturvan aukkoja tarjoamalla turvaa sosiaaliturvan riskikategorioiden ”väliinputojille”, esimerkiksi yrittäjille. Myöhemmin 2010-luvulla ennusteet digitalisaation aiheuttamasta työn murroksesta herättivät keskustelua perustulon tarpeellisuudesta. (Perkiö 2016.). Työn murrokseen liittyvät ennusteet ovat kuitenkin osoittautuneet Suomessa liioitelluiksi eikä radikaalia muutosta osa-aikaisissa tai määräaikaisissa työsuhteissa ole havaittu vielä 2020-luvulla (Alasoini ym. 2022).

Vuonna 2015 perustulo nousi uudelleen keskusteluun, kun perustulokokeilu kirjattiin Juha Sipilän hallituksen ohjelmaan ja perustuloa kokeiltiin vuosina 2017–2018 (tuloksista seuraavassa luvussa). Vastaavasti negatiivisen tuloveron kokeilu kirjattiin Sanna Marinin hallituksen ohjelmaan vuonna 2019. Vuonna 2022 negatiivista tuloveroa ja erityisesti sen suppeampaa työtulotuki-versiota selvittänyt työryhmä ei kuitenkaan suosittanut negatiivisen tuloveron käyttöönottoa eikä siihen liittyvän kokeilun käynnistämistä, koska vuositason verotuksen katsottiin sopivan huonosti kuukausittaisen etuuden tarjoamiseen (Negatiivista tuloveroa selvittävä työryhmä 2022).

Viime vuosina perustulo on yhdistetty yhä enemmän myös ilmastonmuutoksen torjuntaan: on esitetty, että perustulo toimisi matalapalkkatukena ilmastoystävällisempiin työtehtäviin, jotka eivät kuitenkaan olisi niin tuottavia (Pinto 2020). Argumenttia on kuitenkin kritisoitu siitä, että koska perustuloon ei sisälly mitään ohjausmekanismia, ihmisten ohjautuminen ilmastoystävällisempiin töihin olisi hyvin epävarmaa (esim. Koch 2021).

Kokeilut ja tutkitut vaikutukset

Perustuloa ja negatiivista tuloveroa on kokeiltu eri maissa ja eri vuosikymmenillä, joten tutkimustietoa on kertynyt. Perustulokokeilut ovat suurelta osin olleet lyhytaikaisia ja alueellisia kokeiluja, ja vain osaa on ollut mahdollista arvioida tieteellisesti luotettavasti. Tietoa kokeiluista on koottu yhteen ja niiden kriittisen arvioinnin pohjalta on osaltaan edistetty keskustelua sekä perustulokokeiluista että itse perustulosta (ks. esim. Widerquist 2018; Torry 2020; Merrill ym. 2022).

SELVITYSRAPORTIN LUONNOS 14.10.2022

Kokeiluissa ja simulointitutkimuksissa perustulon on havaittu vähentävän köyhyyttä ja parantavan toimeentuloa. Vaikutukset työllisyyteen ovat vaihdelleet. Työllisyys on vähentynyt monissa kokeiluissa, mutta Suomen kokeilu poikkeaa tästä. Perustulon on havaittu parantavan hyvinvointia ja tyytyväisyyttä elämään, mutta osassa kokeiluista tällaisia vaikutuksia ei ole havaittu.

Perustulon monet tavoitteet ja sosiaaliturvan olemassa olevat rakenteet näkyvät eri kokeiluissa. Kuten yllä todettiin, Suomessa keskustelu perustulosta ja perustulokokeilusta on liittynyt pitkälti työllisyyden parantamiseen, koska perustulon ajatellaan parantavan työnteon kannustimia ja helpottavan työn vastaanottamista. Joissain kokeiluissa lähtökohtana on ollut köyhyyden vähentäminen. Näin on ollut tyypillisesti esimerkiksi kehittyvissä maissa, joissa ei ole kattavaa vähimmäisturvaa. Esimerkiksi Keniassa on meneillään laaja perustulokokeilu, jota on arvioitu muun muassa suhteessa sen kykyyn turvata toimeentulo COVID19-pandemian aikana (Banerjee ym., 2019; 2020).

Yhdysvalloissa ja Kanadassa toteutettiin 1970-luvulla useita negatiivisen tuloveron kokeiluja. Kokeilujen arviointiin liittyy monenlaisia ongelmia, mutta yleisesti niissä havaittiin negatiivisia vaikutuksia työllisyyteen. Kokeiluun osallistuneiden työtunnit ja palkkatulot vähenivät. Naisten työllisyys väheni enemmän kuin miehillä. Arvioiden mukaan tulokset saattavat johtua myös siitä, että kokeilujen osallistujat raportoivat työntekonsa ja tulonsa todellisuutta vähäisempinä. (Forss ym., 2016; Somers ym., 2021.)

Barcelonassa 2017–2019 toteutetun B-MINCOME perustulokokeilun kohdejoukkoa olivat haavoittuvassa asemassa olevat pienituloiset kotitaloudet. Kokeilu sisälsi sekä rahallisen etuuden että aktivoivia palveluita. Kotitalouksien taloudellinen tilanne parani ja materiaallinen puute väheni kokeilun seurauksena, mutta työllisyysvaikutukset jäivät negatiivisiksi. Työmarkkinoille osallistuminen väheni eikä yrittäjäyys tai vakituisen työpaikan saaminen yleistynyt. (Riutort ym., 2021.)

Hollannissa kahdeksassa kaupungissa vuosien 2017–2019 aikana toteutettu perus- ja osallistumistulon kokeilu sisälsi samoin rahallisen etuuden ja erilaisia palveluita. Kokeilussa testattiin useampaa vaihtoehtoista mallia: velvoitteiden poistamista, kohdennettuja tukipalveluita ja parempia rahallisia kannustimia työtä löytäneille. Eri kaupunkien mallit poikkesivat myös toisistaan. Osassa kokeilukaupungeista havaittiin vähäisiä positiivisia työllisyysvaikutuksia, mutta tulokset olivat osin myös ristiriitaisia, koska muutamassa kaupungissa havaittiin negatiivisia työllisyysvaikutuksia. Kohdennetun tukipalvelun havaittiin lisänneen työnhakua. (Muffels ym., 2021.)

Suomen vuosina 2017–2018 toteutetussa perustulokokeilussa työllisyysvaikutukset olivat vähäiset mutta positiiviset. Ensimmäisenä kokeiluvuonna koe- ja verrokkiryhmien työllisyys kehittyi samalla tavoin eikä kokeilulla ollut tilastollisesti merkitsevää vaikutusta työllisyyteen. Toisena kokeiluvuonna havaittiin positiivinen vaikutus työllisyyteen. Perustulo lisäsi työntekoa 6,6 päivää vuoden aikana. Keskimäärin verrokkiryhmä oli toisen vuoden aikana työssä 77 päivää. Tutkijat arvioivat, että kokeilun toisena vuonna käyttöön otettu työttömyysturvan aktiivimalli vaikutti myös perustulokokeilun tuloksiin. (Verho ym., 2022.)

SELVITYSRAPORTIN LUONNOS 14.10.2022

2010-luvulla on toteutettu kaksi merkittävää perustulokokeilua kehittyvissä maissa: Intiassa Madhya Pradeshin osavaltiossa ja Keniassa. Näissä kokeiluissa perustulon on ajateltu kattavan perustarpeet. Keniassa, jossa kokeilu on edelleen käynnissä, perustulon on havaittu lisäävän yrittäjänä toimimista. Merkittävämmät vaikutukset näkyvät kuitenkin terveydentilan, ravitsemuksen ja hyvinvoinnin paranemisena. (Forss ym., 2016; Somers ym., 2021.)

Perustulokokeiluissa on mitattu myös osallistujien hyvinvointia ja terveyttä. Barcelonan kokeilussa osallistajat arvioivat hyvinvointinsa parantuneen. Perustulo paransi tyytyväisyyttä omaan elämään ja taloudelliseen tilanteeseen. Kokeilussa ei kuitenkaan havaittu vaikutuksia osallistujien itse arvioimaan terveydentilaan eikä vakaviin terveysongelmiin. (Riutort ym., 2021.)

Hollannin osallistumistulon kokeilussa havaitut vaikutukset osallistujien terveydentilaan olivat positiivisia, mutta niin vähäisiä, etteivät ne olleet tilastollisesti merkitseviä. Kokeilun osallistujien itse arvioima hyvinvointi ei poikennut merkittävästi verrokkiryhmästä. Kokeilussa havaittiin kuitenkin positiivisia vaikutuksia itseluottamukseen ja luottamukseen sosiaalityöntekijöihin. (Muffels ym., 2021.)

Suomen perustulokokeilussa terveyttä ja hyvinvointia mitattiin koe- ja verrokkiryhmälle suunnatulla kyselyllä, jonka vastausprosentti jäi kuitenkin matalaksi. Tulokset olivat eri hyvinvointimittareilla mitattuna yhdenmukaisia. Kyselyyn vastanneista perustulon saajat kokivat verrokkeja vähemmän psyykkistä kuormittuneisuutta, masennusta, alakuloa ja yksinäisyyttä. He arvioivat myös kognitiivisen toimintakykynsä verrokkeja paremmaksi. Perustulon saajat raportoivat koetun toimeentulonsa ja taloudellisen hyvinvointinsa paremmaksi kuin verrokkiryhmä. (Kangas ym., 2020.)

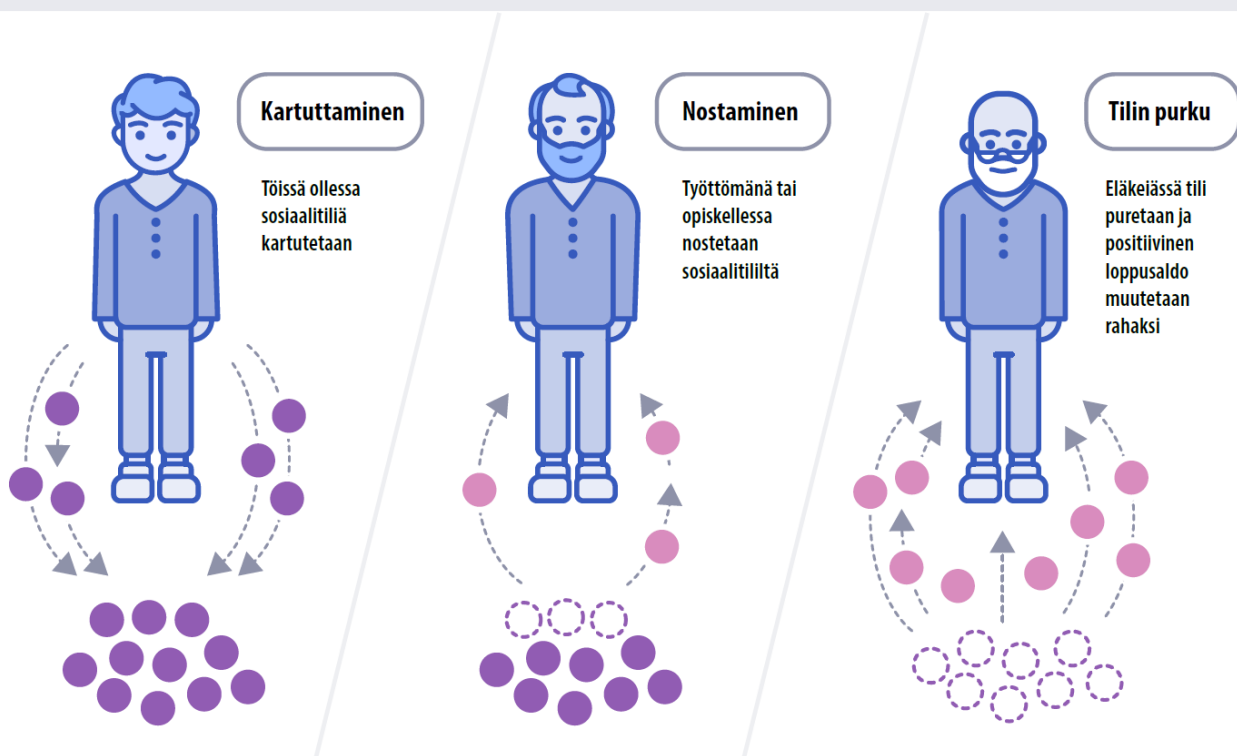
Kokeilujen lisäksi perustulon toteuttamismahdollisuuksia ja vaikutuksia on arvioitu mikrosimulointitutkimuksissa. Simuloimalla on mahdollista selvittää esimerkiksi perustulon vaikutuksia tulonjakoon sekä perustulon rahoitusvaihtoehtoja ja kustannuksia julkisen talouden kannalta. Suomessa simulointitutkimukset ovat kohdistuneet eri puolueiden ehdottamiin perustulomalleihin (esim. Kannas & Kärkkäinen 2014; Ajatuspaja Visio 2020), tai muihin akateemisiin tai hallinnollisiin selvityksiin (Kangas & Pulkka 2016; Viitamäki 2019; Honkanen 2012). Simulointitutkimuksissa perustulomallien on havaittu kaventavan tuloeroja ja vähentävän pienituloisuutta, mutta työnteon taloudellisten kannustimien ei ole havaittu parantuneen. Perustulosta on myös tehty kansainvälinen mikrosimulointivertailu (Browne & Immervoll 2017), jonka mukaan perustulo kattaisi nykyjärjestelmän aukkopaiikkoja, mutta riittävän tasoinen perustulo olisi hyvin kallis julkistaloudellisesti. Honkanen (2017) osoitti, että tulonjakomielessä perustulo ja negatiivinen tulovero voivat johtaa hyvin samanlaisiin lopputulemiin.

Lisäksi tutkimusta on tehty perustulon toteuttamisen edellytyksistä ja sen kannatuksesta. Suomessa perustulon kannatus on vaihdellut noin 30 prosentin ja jopa 80 prosentin välillä riippuen siitä, miten ja keneltä asiasta on kysytty (Pulkka 2020, ks. myös Andersson & Kangas 2002). Toteutettavuuden kannalta olennaista on, millaisella strategialla uudistusta ollaan tekemässä, millaisessa institutionaalisessa kontekstissa ja miten tällaiseen etuuteen yleisesti suhtaudutaan kansalaisten keskuudessa (ks. de Wispelaere & Noguera 2012; de Wispelaere 2016).

3.2. Sosiaalilitit

Sosiaalitilejä voidaan järjestää monin eri tavoin. Tässä esitellään sosiaalitilin perusominaisuuksia suomalaiseseen sosiaalivakuutusjärjestelmään sovellettuna. Sosiaalitilien² perusajatuksena on, että jokaisella kansalaisella on (laskennallinen) tili, josta tarvittaessa rahoitetaan etuussääntöjen mukaisesti sosiaaliturvaa. Henkilökohtainen tili muodostetaan niin, että osa henkilön tuloista ohjataan verotuksella suoraan henkilön omalle tilille. Tämä kartuttaa tilillä olevia varoja (Kuvio 1). Tili tyhjenee esimerkiksi työttömyysjaksojen seurauksena työttömyysturvaa nostettaessa. Eläkeiän koittaessa tili puretaan. Mikäli tili on ylijäämäinen, tilin saldo voidaan muuttaa rahaksi tilinhaltijalle esimerkiksi kertakorvauksena tai korotettuna eläkkeenä. Negatiivinen tilin saldo ei lähtökohtaisesti estä etuuden nostamista. Negatiivisen saldon eli alijäämäisen tilin saa lähtökohtaisesti anteeksi saavutettuaan eläkeiän. Jos työttömyysjaksot ovat lyhyitä ja niitä on harvoin, voi tilille kertyä säästöä, jonka voi nostaa eläkkeelle jäädessään (Fölster ym. 2003; Lassila & Valkonen 2009; Peltoniemi, 2020).

Sosiaalitilin toiminta



Kuvio 1. Havainnollistus perustilin toiminnasta.

Sosiaalitilien keskeinen oletus on, että yhä suurempi joukko yksilöitä voidaan saada tilimuotoisten etuuksien avulla kokemaan kannustimet työllistymiseen vahvemiksi perinteisiin vero- ja

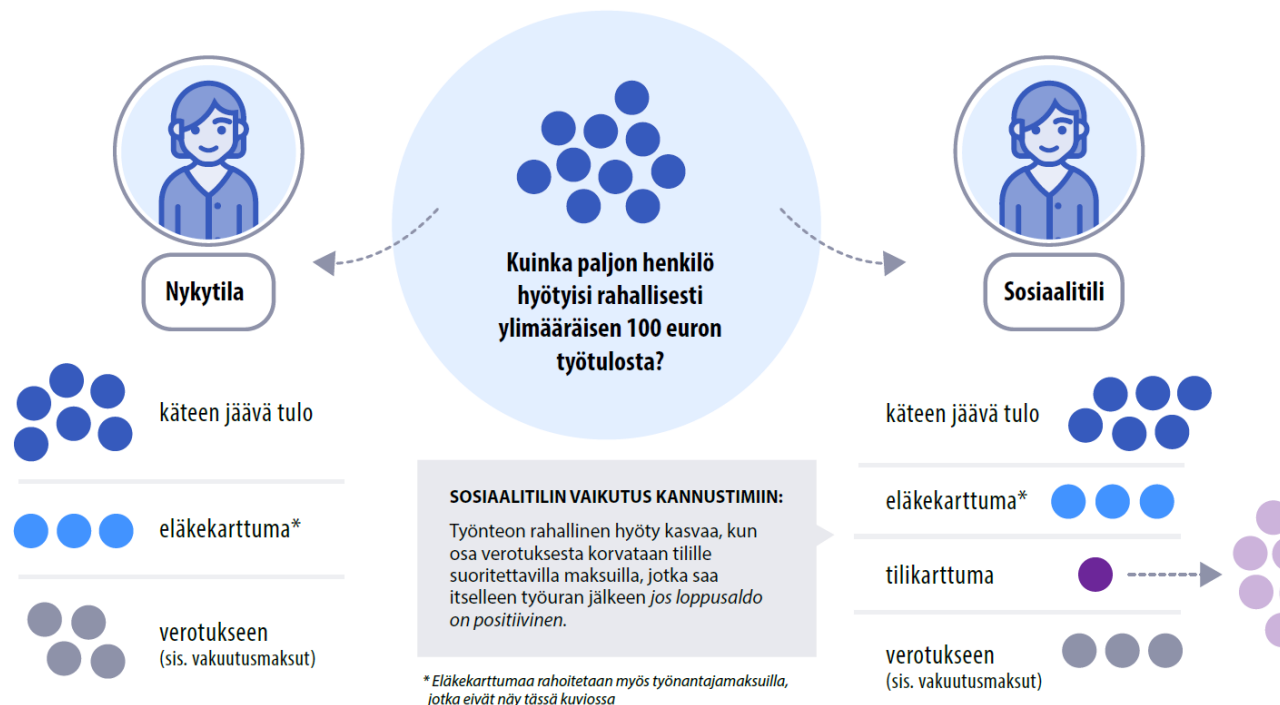
² Vaihtoehtoisten järjestämistapojen asettamispäätöksessä käytetään ilmaisua perustili. Johtuen perustili-käsitteen suppeudesta, työryhmä katsoi paremmaksi ottaa tarkasteluun sosiaalilitit, koska tämä kuvaa yleisemmällä tasolla kyseistä sosiaaliturvan vaihtoehtoista järjestämistapaa.

SELVITYSRAPORTIN LUONNOS
14.10.2022

sosiaalivakuutusmaksupohjaisiin järjestelmiin verrattuna. Sosiaalitilien keskeisenä tavoitteena onkin tasata ja toisaalta tehdä läpinäkyväksi sosiaaliturvasta aiheutuvien menojen maksurasite yksilön koko elämänkaarelle ilman merkittäviä kannusteongelmia. Tilimalli parantaa niiden henkilöiden kannustimia, jotka pitävät mahdollisena päätymistään ei-negatiiviselle saldolle. Ensinnäkin tilimalli kannustaa välttämään etuuskäyttöä, koska etuuksien nostaminen vähentää eläkkeeseen maksettavaa ylijäämää. Toiseksikin tilimalli kannustaa kerryttämään lisää ansiotuloa, koska tilille tehtävät maksut lisäävät eläkkeeseen maksettavaa ylijäämää. Näin ollen sosiaalilitit vähentävät sekä moraalikatoa että kannustinloukkuja. Lisäksi tilijärjestelmään liittyvä omavastuu ei estä kulutuksen tasaamista siksi, ettei siihen olisi varaa (Peltoniemi, 2020; ks. myös Lassila & Valkonen 2009; Bovenberg ym. 2006).

Kuviossa 2 havainnollistetaan sosiaalitiliin siirtymisen vaikutuksia työnteon intensiivisen marginaalin kannustimiin eli sitä, kuinka paljon jo työssä oleva henkilö tekee työtä. Sosiaalitilin kannustinvaikutuksia on havainnollistettu yleisellä tasolla. Kuviossa jätetään huomiotta joitain nykyjärjestelmän yksityiskohtia, kuten esimerkiksi työnantajan sosiaalivakuutusmaksut. Työllinen henkilö vertaa esimerkiksi työtunteja lisäämällä tai työtä vaihtamalla saatavaa rahallista hyötyä suhteessa lisäänsioiden hankkimiseen liittyviin kustannuksiin, kuten esimerkiksi vapaa-ajan menetykseen ja muuhun vaivaan. Henkilö huomioi lisäänsioista saatavana hyötynä bruttopalkasta verojen ja vakuutusmaksujen jälkeen käteen jäävän tulon ja eläkekattuman. Sosiaalitimallilla korvataan osa veroista ja veroluonteisista maksuista niin, että esimerkiksi työttömyysvakuutusmaksun sijaan henkilö suorittaa vastaavan maksun omalle tililleen. Jos henkilö arvioi tilinsä päätyvän positiiviselle saldolle työuran päätyttyä, tilikarttuma lisää hänen käytettävissä olevia tulojaan eläkkeellä. Tätä kautta positiiviselle saldolle päätyvän tilin omistavan henkilön kannustimet ansaita lisää työtuloja paranevat.

Sosiaalitilin vaikutukset työllistymisen ja työnteon kannustimiin



Kuvio 2. Havainnollistus sosiaalitilin vaikutuksista työllistymisen ja työnteon kannustimiin.

Kuten yllä todettiin, sosiaalitiliin siirtymisen positiivinen vaikutus kannustimiin – ja tätä kautta positiivinen vaikutus tilin piirissä olevien ihmisten käyttäytymiseen – koskee vain henkilöitä, jotka odottavat päätyvänsä positiiviseen saldoon eläkeiän koittaessa. Mikäli henkilö odottaa tilinsä varmuudella päätyvän negatiiviseen saldoon, tilikattuman pienellä kasvulla työuran loppupuolella ei ole vaikutusta. Tämä johtuu siitä, että tilin saldo pysyy edelleen negatiivisena eikä henkilölle kartu tilin purkamishetken rahaksi muutettavaa saldoa. Negatiivisen saldon anteeksiantaminen eläkeiän koittaessa ei luo vahvaa kannustinta tavoitella positiivista saldoa. Tilimallin kannustin- ja käyttäytymisvaikutukset riippuvat siitä, kuinka moni tilin piirissä päätyy positiiviselle tai ainakin ei-negatiiviselle saldolle. Tämä puolestaan riippuu tilin kattamien sosiaalisten riskien kasautumisesta väestössä ja lopulta siitä, ovatko järjestelmän tulonsiirrot valtaosin elinkaarien sisäisiä vai yksilöiden välisiä.

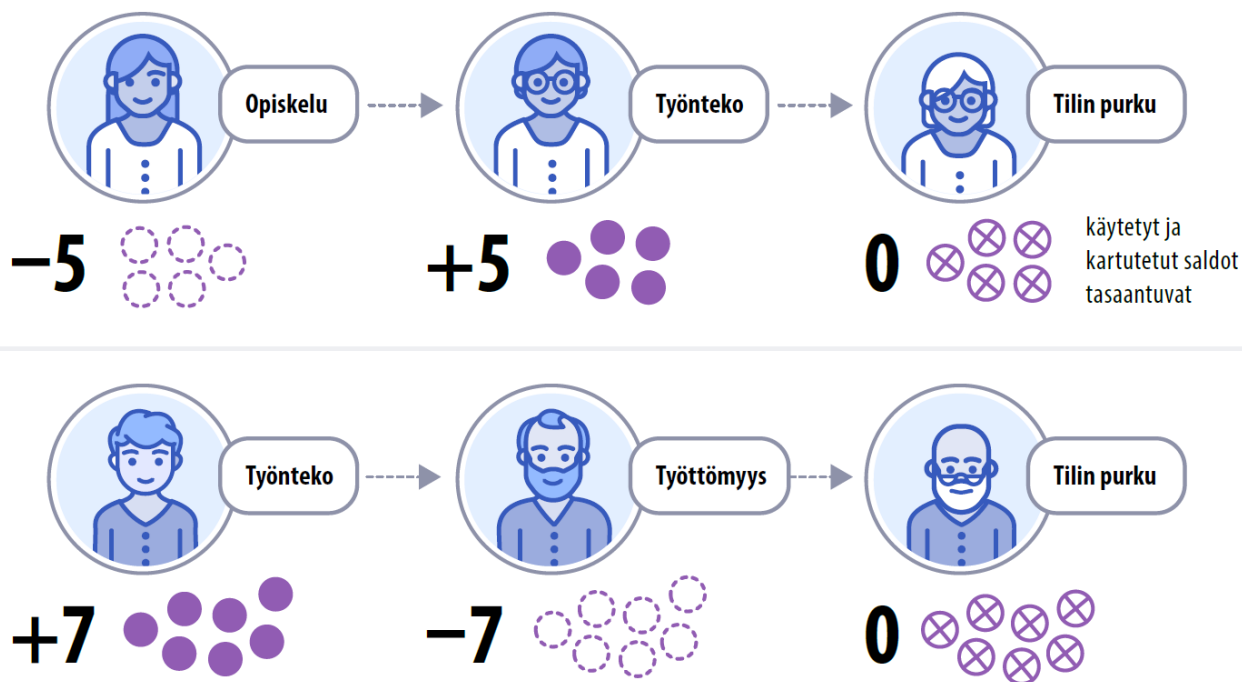
Kuviossa 3 havainnollistetaan tilannetta, jossa henkilöiden väliset riskit ovat tasaisesti jakautuneet, ja tilimalli parantaa kaikkien (molempien) kannustimia. Ylempänä kuviossa oleva henkilö nostaa tiliiltään varoja (eli kerryttää negatiivista saldoa) opiskellessaan työuransa alussa, ja kartuttaa tiliään osalla työtuloistaan opintojen jälkeen, päätyen nollasaldoon tilinpurkuhetkellä. Alempana oleva henkilö puolestaan kartuttaa tiliä työuransa alkuvaiheessa ja nostaa varoja tiliään työuransa loppuvaiheessa, päätyen nollasaldoon. Tulonsiirrot ovat olleet molemmissa tapauksissa elinkaaren sisäisiä: molemmat henkilöt ovat töissä ollessaan kartuttaneet tilille saldoa ja täten rahoittaneet omat nostonsa eli etuuskäyttönsä. Toisaalta tilimalliin siirtyminen parantaa molempien henkilöiden kannustimia ansaita

SELVITYSRAPORTIN LUONNOS
14.10.2022

lisätuloa, koska he kasvattaisivat tällä lisätulollaan positiivista saldoaan eli tililtä purettavaa varallisuuttaan eläkeiän koittaessa.

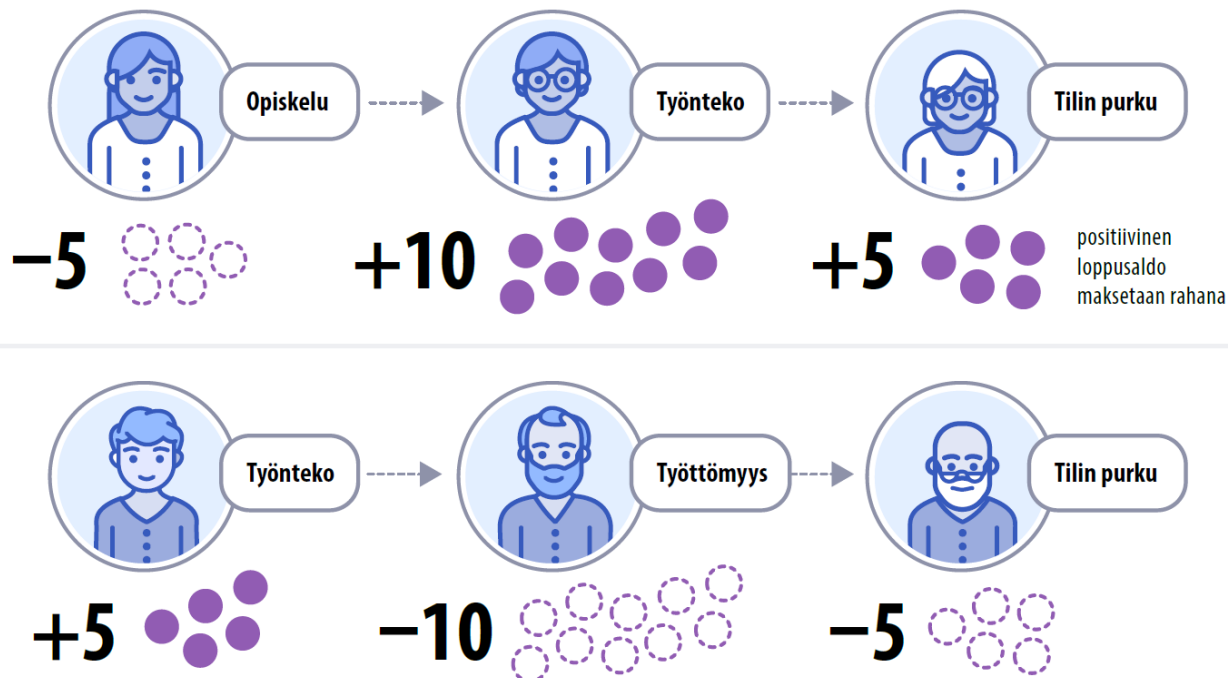
Kuviossa 4 puolestaan havainnollistetaan tilannetta, jossa tulonsiirrot ovat myös yksilöiden välisiä. Ensimmäisen henkilön elinkaaren aikaiset maksut ylittävät hänen etuuskäyttönsä. Toisen henkilön elinkaaren aikaiset maksut eivät kata hänen etuuskäyttöään. Tässä yhteydessä voidaan ajatella, että järjestelmä on uudelleenjakanut kulutusmahdollisuuksia ensimmäiseltä henkilöltä toiselle, käytännössä rahoittaen hänen etuuksiaan. Tilijärjestelmän myötä vain ensimmäisen henkilön kannustimet paranevat, koska toisen henkilön kohdalla lisäkontribuutiot näkyisivät vain pienempänä negatiivisena saldona. Tärkeä osa sosiaalilien vaikutusten arviointia ja tämän edellyttämää mallinnusta on arvioida, miten suuri osuus henkilöistä todennäköisesti päätyisi ei-negatiiviselle saldolle.

Kun loppusaldot ovat nolla, tulonsiirrot ovat elinkaaren sisäisiä



Kuvio 3. Tulonsiirtohavainnollistus 1. ALUSTAVA

Kun loppusaldot eroavat nolasta, tuloja on siirretty elinkaarelta toiselle



Kuvio 4. Tulonsiirtohavainnollistus 2. ALUSTAVA

Toinen keskeinen oletus tilimalleihin liittyen on, että tilimuotoisten etuuksien myötä järjestelmän läpinäkyvyys etuuksia käyttävälle yksilölle lisääntyy. Perinteisissä sosiaaliturvajärjestelmissä etuuksien myöntäminen ja vastaanottaminen ovat jokseenkin piilossa yksittäisiltä kansalaisilta. Kansalaiset ovat tottuneet saamaan sosiaalietuuksia, mutta niiden kustannukset tai etuuksien päällekkäisyys eivät ole laajemmassa tiedossa. Sosiaalilien yhtenä etuna on pidetty myös niiden joustavuutta eli sitä, että henkilöt voivat itse arvioida etuustarvettaan ja hyödyntää tilillä olevia varoja verrattain joustavasti, omaan tilanteeseensa parhaiten soveltuen (Peltoniemi, 2020; ks. myös Fölster ym. 2003; Lassila & Valkonen 2009).

Tilimallien eri tyypit

Sosiaalituloja on käytännössä käytössä kolmenlaisia: työttömyystili, terveystili ja koulutustili (Peltoniemi, 2020). Työttömyystilin yksinkertaisemmissa versioissa henkilö säästää tietyn osuuden palkastaan erilliselle työttömyystililleen. Kulut voidaan myös jakaa henkilön ja hänen työnantajansa kesken. Työttömyysturvan rahoituksessa voidaan myös yhdistää työttömyystiliä ja perinteisempää työttömyysvakuutusmaksua. Jos henkilö jää työttömäksi, voi hän nostaa tililtä työttömyyskorvauksen. Mikäli tilin kate ei riitä kattamaan etuuksia, valtio osallistuu kuluihin. Eläkeiän koittaessa henkilö voi purkaa tilin nostamalla tilille kertyneet varat tai subventoida tulevaa eläkettään (Fölster ym. 2003).

Teoreettisten mallien mukaan sama veroaste tuottaa tilimallissa alhaisemman työttömyyden verrattuna työttömyysvakuutusjärjestelmään. Työttömyys voisi vähentyä jopa 34–51 prosenttia korkean työttömyyden maissa (Brown, Orszag & Snower, 2008). Martin Feldsteinin ja Daniel Altmanin

SELVITYSRAPORTIN LUONNOS

14.10.2022

(1998) simulaatiotutkimuksen mukaan tilin saldo on negatiivinen vain noin viidellä prosentilla Yhdysvalloissa. Suurimmalla osalla työttömyystilin saldo pysyy positiivisena huolimatta elämänkaarelle osuvista satunnaisista työttömyysjaksoista. Feldsteinin ja Altmanin (1998) mukaan järjestelmän hyötyihin vaikuttaa elämänkaaren aikainen työttömyysriski. Simulointien tulokset riippuvat etuus- ja karttumasäädöksistä ja simuloinnissa käytetystä aineistosta. Aiemmin tehdyistä simuloinneista on ilmennyt, että tilimalli muuttaa tulonjakoa suurituloisten hyväksi (Peltoniemi, 2020; ks. myös Vodopivec & Rejec 2002; Lassila & Valkonen, 2009). Tilimalleja voidaan implementoida myös hybridimalleina (Setty 2019).

Terveystilijärjestelmä koostuu kahdesta osasta: yhteisestä kassasta ja henkilökohtaisesta terveystilistä. Yhteinen kassa saa varansa veroista ja vakuutusmaksuista. Henkilökohtaista terveystiliä kartutetaan palkasta kerättävällä maksulla. Henkilökohtaisella tilillä halutaan lisätä omavastuuta sekä vähentää riskikäyttäytymistä ja tarpeetonta asiointia terveydenhuollossa. Terveystileissä korostuu pitkäaikainen säästäminen, jossa elämänkaaren aikaiset tulot kartuttavat terveystiliä suurelta osin ennen eläkeikää ja nostoja terveyteen liittyvien menojen kattamiseksi tehdään pääosin vasta lähellä kuolemaa iästä riippumatta. Tilien kykyä tuottaa kustannussäästöjä voidaan pitää kyseenalaisena, mikäli sairaanhoitojärjestelmä ei muuten tue säästötavoitetta. Esimerkiksi, jos hoitovalinnat tekee tuottaja eikä asiakas, asiakkaan moraalikadon merkitys vähenee. Mikäli taas oikea-aikainen terveydenhuolto jää toteutumatta ja palveluja käytetään vasta pakon edessä, voi vaikutus olla kansanterveyttä laskeva ja terveydenhuollon menoja kasvattava. Kiinassa ja Singaporessa on huomattu, että kysynnän säätelyn lisäksi palvelumahdollisuuksia on jouduttu rajaamaan kustannusten hillitsemiseksi. Lisäksi yksi terveystilin merkittävästä negatiivisista puolista on sen eriarvoisuutta lisäävä vaikutus: vähätuloisten terveys on usein huonompi ja mahdollisuudet säästää tilille rahaa ovat heikommat (Lassila & Valkonen 2009).

Henkilökohtaisilla tileillä voidaan rahoittaa myös opintoja ja koulutusta myös työuran aikana. Tilin varoja voi nostaa sekä opintojen rahoittamiseen että toimeentulon turvaamiseen opintojen aikana. Koulutustilin voi työttömyystilin tavoin purkaa eli muuttaa rahaksi eläkeiässä tai sillä voi subventoida eläkettä (Lassila & Valkonen 2009; Fölster ym. 2003). Koulutustileillä on pyritty ratkaisemaan elinikäisen oppimisen tuomia haasteita. On hyvin todennäköistä, että yhä useamman työntekijän on hankittava aiempaa enemmän lisäkoulutusta tai uudelleen koulututtava työuransa aikana tulevaisuudessa (Alasoini ym. 2022). Työnantajien asenne koulutuksen rahoittamiseen ei kuitenkaan vastaa yhteiskunnan näkökulmasta optimaalista tasoa. Työnantajan kannalta työntekijän tai erityisasiantuntijan kouluttaminen tai osallistuminen koulutuskuluihin voi olla kallis virheinvestointi, jos lisäkoulutettu vaihtaakin työpaikkaa. Samaan aikaan henkilöllä itsellään ei välttämättä ole mahdollisuuksia rahoittaa koulutustaan. Myöskään opintotukijärjestelmillä ei välttämättä ole mahdollista rahoittaa työelämässä jo olevan henkilön elinkustannuksia, joihin usein kuuluu perheen elatus ja nuoria aikuisia korkeammat asumiskustannukset (Fölster ym. 2003).

Aiemmat kokemukset tilimalleista

Sosiaalituloja on jo käytössä joissakin maissa (mm. Ranskassa ja Singaporessa), ja esimerkiksi työttömyystilimallia on simuloitu, kokeiltu tai tutkittu Hollannissa, Ruotsissa, Yhdysvalloissa,

SELVITYSRAPORTIN LUONNOS 14.10.2022

Tanskassa ja Saksassa. Sovelluksia työttömyystileistä on esimerkiksi useassa Latinalaisen Amerikan maassa, kuten Argentiinassa, Brasiliassa, Chilessä, Ecuadorissa, Kolumbiassa, Perussa ja Uruguayssa. Työttömyystilimallit perustuvat usein maksuperusteisen eläkejärjestelmän variantteihin, jotka ovat varsin yleisessä käytössä (Peltoniemi, 2020; ks. myös Lassila & Valkonen 2009; Fölster ym. 2003). Muutamien Euroopan maiden eläkejärjestelmissä on käytössä erilaisia variaatioita maksuperusteisista tileistä (NDC). Esimerkiksi Ruotsissa toteutettiin asteittain 1990-luvun lopulta vuoteen 2018 laaja eläkeuudistus. Lakisääteisen ja sitä tukevan lisäeläkejärjestelmän sisälle on rakennettu tilimallinen elementti: palkansaajan on mahdollista valita ansiotuloista perittävästä eläkemaksusta edelleen sijoitettavaksi pieni osa. Samoin opintolainajärjestelmä toimii myös yleensä tiliperiaatteella (Peltoniemi 2020; ks. myös Lassila & Valkonen 2009; Fölster ym. 2003).

Sosiaalilitit voivat lieventää joitakin sosiaaliturvan ongelmia. Sosiaalilitit voivat vähentää sosiaalivakuutusjärjestelmiin liittyviä kannustinongelmia. Lisäksi myös läpinäkyvyys lisääntyy: kansalaiset ovat tottuneet saamaan sosiaalietuuksia, mutta niiden kustannukset tai etuuksien päällekkäisyys eivät ole laajemmassa tiedossa. Sosiaalilitien myötä kustannukset ja etuuksien päällekkäisyys ovat helpommin ymmärrettävissä läpinäkyvyyden lisääntymisen vuoksi. Yksittäisten kansalaisten kannalta sosiaalitilejä pidetään nykyjärjestelmän käytäntöihin verrattuna joustavina. Sosiaalilitien tavoite on rohkaista säästämään. Omarahoitus vähentää yhteiskunnan osuutta ja siten vähentää julkisen sektorin terveydenhoitomenoja. Lisäksi sukupolvien väliset tulonsiirrot jäävät pienemmiksi. (Peltoniemi, 2020).

Suomalaisen sosiaaliturvan näkökulmasta työttömyys- ja koulutustileillä on selkeitä vahvuuksia. Sen sijaan terveystilit eivät sovellu pohjoismaiseen hyvinvointivaltioon. Sosiaalilitien selkeä vahvuus on kuitenkin siinä, ettei tilejä ole pakko yhdistää, vaan niitä voidaan ottaa käyttöön myös yksittäin, esimerkiksi työttömyysturvaan (Peltoniemi, 2020). Luvuissa 4.3 ja 5.3 on pohdittu sosiaalilitien mahdollisuutta toimia osana uutta sosiaaliturvaa.

3.3. Yksi perusturvaetus

Yhden perusturvaetuuden taustalla on perinteinen ajattelu **sosiaalivakuutuksesta ja sosiaalisista riskeistä** (ks. edellä luku 2.1), joskin yksi perusturvaetus voi sisältää myös perhe- ja vanhempainetuksia ja opintososiaalisia etuuksia sekä asumisen tukemisen ja kustannuksia korvaavia etuuksia sekä vähimmäisturvaa. Tässä suhteessa yksi perusturvaetus poikkeaa perinteisestä sosiaalivakuutuksesta, sillä perhe- ja vanhempainetuksia ei läheskään aina lueta sosiaalivakuutukseen kuuluvaksi, vaan pikemmin perhepoliittisiksi tulonsiirroiksi (Jokelainen 2004). Perustuslain 19 §:n 2 momentissa mainitut sosiaaliset riskit ovat työttömyys, sairaus, työkyvyttömyys, vanhuus, lapsen syntymä ja huoltajan menetys. Opintotuki puolestaan turvaa sivistyksellisiä oikeuksia (PL 16 §).

Syyperusteisuus edellyttää sen syyn tunnistamista, miksi ihminen ei pysty huolehtimaan itsensä elättämisestä. Syiden tunnistaminen edistää myös tarpeellisten ja oikea-aikaisten julkisten palveluiden kytkemistä etuuteen. Julkiset palvelut voivat olla samaan aikaan yksilöllisiin tarpeisiin vastaamista (esimerkiksi työkyvyn ylläpitoa tai parantamista) ja yhteiskunnan toimintaa tukevaa (esimerkiksi

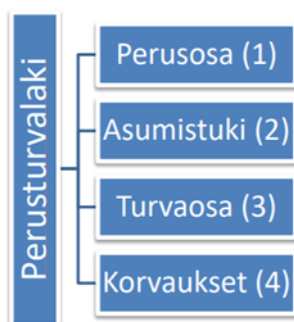
SELVITYSRAPORTIN LUONNOS 14.10.2022

osaavan työvoiman turvaaminen). Toisaalta pelkästään etuuden tai etuuksien syyperusteisuus ei turvaa palveluiden oikeaa kohdentumista tai sitä, että palveluissa pystyttäisiin huomioimaan riittävästi yksilöllisiä elämäntilanteita. (Esim. van Gerven ym. 2022.)

Suomessa yhtä perusturvaetuutta on muotoiltu Juho Saaren johtaman eriarvoisuutta käsitelleen työryhmän loppuraportissa (2018), jossa esitettiin ajatus yhdestä, sosiaaliturvajärjestelmää selkeyttävästä perusturvalaista. Raportissa ehdotettiin, että yhteen perusturvalakiin koottaisiin nykyiset perusturvaetuudet (työttömän peruspäiväraha, työmarkkinatuki, sairauspäiväraha, vanhempainpäiväraha) sekä toimeentulotuki ja asumistuet. Samalla etuuksien käsitteitä ja laskentasääntöjä yhtenäistettäisiin. Järjestelmä kuitenkin säilyisi syyperusteisena ja etuudet verollisina, pois lukien kustannusten korvaamista koskevat etuudet. Lisäksi työttömyysetuuksiin lisättäisiin osallistumistuloa vastaava elementti osallistumislisänä. Etuuden ja ansiotulojen yhteensovittaminen tapahtuisi lineaarisen mallin mukaisesti, eli etuusmäärä vähenisi asteittain ansiotulojen kasvaessa, ja siten, että työskentelyn lisääminen olisi aina kannattavaa. (VNK 1/2018, s. 40–42.) Työryhmä olisi kuitenkin tässä raportissa esitetystä järjestämistavasta poiketen pitänyt TE-palvelut jota kuinkin ennallaan tai silloisessa muodossa.

Eriarvoisuustyöryhmän ehdotuksen mukainen perusturvalaki sisälsi neljä elementtiä (VNK 1/2018, s. 41–42):

- 1) perusosa (nykyisten perusturvaetuuksien minimitasot korvaava etuus)
- 2) asumistukiosa (korvaisi nykyiset yleisen asumistuen sekä eläkkeensaajien asumistuen)
- 3) turvaosa (turvaisi ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätöntä toimeentuloa, kuten nykyinen perustoimeentulotuki)
- 4) korvausosa (etuudet, jotka korvaavat erityisiä kustannuksia, kuten sv-korvaukset ja lapsilisä)



Kuvio 5. Perusturvalain rakenne. Kuvion lähde: VNK-julkaisu 1/2018, s. 42.

Sosiaaliturvajärjestelmän ymmärrettävyyden lisäämistä on tavoiteltu myös **Ruotsin sosiaaliturvakaassa** (socialförsäkringsbalk 2010:110), johon koottiin merkittävä osa aiemmin erillisissä laeissa säänneltyjä sosiaaliturvaetuuksia. Edelleen kuitenkin esimerkiksi työttömyysturvaetuuksista säädetään erikseen samoin kuin myös opintotuesta sekä sairaanhoitokorvauksista. Sosiaaliturvakaaren tavoitteena on muun muassa eri etuuksien parempi

SELVITYSRAPORTIN LUONNOS**14.10.2022**

yhteensovittaminen ja sen myötä selkeämpi ja johdonmukaisempi järjestelmä, joka on sekä helpompi toimeenpanna että ymmärrettävämpi ihmisille. Tässä tarkoituksessa muun muassa sosiaaliturvan käsitteitä ja etuusasian käsittelyn menettelysääntöjä yhtenäistettiin, ja lisäksi muun muassa säädöksen rakenteeseen, kielelliseen ymmärrettävyyteen ja sen saavutettavuuteen kiinnitettiin huomiota. Tällä arvioitiin olevan merkitystä myöskin päätösten sekä laajemmin oikeusturvan kannalta. Muutoksen uskottiin myös tehostavan hallintoa ja siten säästävän kustannuksia pidemmällä aikavälillä. Lisäksi etuusjärjestelmästä informoinnin ja eri viranomaisten yhteistyön uskottiin helpottuvan sosiaaliturvakaaren myötä. (SOU 2005:114, s. 29–33.)

Muista Pohjoismaista myös **Norjassa** on koottu keskeinen osa sosiaaliturvasääntelyä **kansanvakuutuslakiin** (lov om folketrygd, FTL). Se sisältää säännökset, jotka turvaavat toimeentuloa ja korvaavat kuluja työttömyyden, raskauden ja synnytyksen, lasten yksinhuollon, sairauden ja vamman, työkyvyttömyyden, vanhuuden ja kuoleman varalta. Tämän kansanvakuutuksen julkilausuttuna tarkoituksena on yhtäältä tulojen ja elinolojen tasaaminen yksilön elämänkaaren aikana, mutta myöskin henkilöryhmien välillä, sekä tukea yksilöitä siten, että he kykenevät itse elättämään itsensä (FTL § 1-1).

Yhdistyneissä kuningaskunnissa siirrytään vaiheittain **Universal Credit** -sosiaaliturvamalliin ja -etuuteen. Tarveharkintainen Universal Credit korvaa asumistuen, työllistymistuen, toimeentulotuen sekä työttömyyspäivärahan samoin kuin lapsiverovähennyksen ja työssäkäyvän verovähennyksen.³ Universal Creditin tavoitteena on sosiaaliturvajärjestelmän yksinkertaistamisen ja säästöjen lisäksi myös kannustaa saajiaan työelämään⁴.

Universal Creditistä säädetään sosiaaliturvauudistuksesta annetussa laissa (Welfare Reform Act 2012⁵) ja sen nojalla annetussa asetuksessa (The Universal Credit Regulations 2013).

Universal Credit lasketaan neljän eri laskuperusteen mukaan (1 §):

- 1) perusmääräinen etuus,
- 2) määrä, jossa huomioidaan kotitalouden lapset,
- 3) asumisen kustannuksiin kohdistuva määrä, ja
- 4) erityisiä tarpeita tai olosuhteita koskevat määrät.

Universal Credit voidaan myöntää a) yksilölle, ts. yksinasuvalle henkilölle ("a single person"), taikka b) pariskunnille yhteisesti ("members of a couple jointly") (1 §). Etuutta on siten mahdollista myöskin hakea yksin taikka pariskuntana yhdessä (2 §). Yksin etuutta hakevan henkilön tulee täyttää etuuden saamisen perus- ja taloudelliset edellytykset, kun taas pariskunnan hakiessa etuutta heidän tulee

³ Etuudet, jotka yleistuki korvaa, ovat: Child Tax Credit, Housing Benefit, Income Support, income-based Jobseeker's Allowance (JSA), income-related Employment and Support Allowance (ESA), ja Working Tax Credit. Lähde: [Universal Credit - GOV.UK \(www.gov.uk\)](http://www.gov.uk) (vierailtu 13.10.2022).

⁴ Nortio J: Sosiaaliturvan kauneuskilpailu, osa 4: Britannian sosiaaliturva-uudistus jäi torsoksi, sosiaalivakuutus.fi 22.12.2020. Saatavissa: <https://sosiaalivakuutus.fi/sosiaaliturvan-kauneuskilpailu-osa-4-britannian-sosiaaliturvauudistus-jai-torsoksi/> (vierailtu 13.10.2022).

⁵ Saatavissa osoitteessa: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/5/contents>

SELVITYSRAPORTIN LUONNOS

14.10.2022

molempien täyttää etuuden saamisen perusedellytykset, ja taloudelliset saamisedellytykset yhdessä (3 §).

Universal Credit -etuuden perusedellytyksinä on, että henkilö (4 §):

- a) on vähintään 18-vuotias
- b) ei ole saavuttanut eläkeikää
- c) on Iso-Britanniassa
- d) ei saa koulutusta
- e) on hyväksynyt etuudenhakijan sitoumuksen ("a claimant commitment")

Etuudenhakijan sitoumuksessa ("a claimant commitment") määritetään Universal Credit -etuuden myöntämisen vastineeksi sitä hakevan henkilön velvollisuudet (14 §). Nämä riippuvat hakijasta, mutta velvollisuudet voivat koskea esimerkiksi ansioluettelon laatimisen, työpaikkojen etsimisen ja hakemisen taikka työllistymiskursseille osallistumisen⁶.

Etuudensaajat jaotellaan Universal Creditissä neljään eri ryhmään sen mukaan, minkälaisia velvoitteita heille voidaan asettaa (13 §). Ryhmät ovat:

- 1) **Ei työliitännäisiä ehtoja:** tähän ryhmään kuuluvat henkilöt, joilla on a) rajoittunut toimintakyky työliitännäiseen aktiviteettiin, b) kokoaikaiset omaishoitajat, tai c) alle yksivuotiaan lapsen huoltajat (myös muita erityisryhmiä lukeutuu tähän).
- 2) **Vain työkeskeisen haastattelun ehto:** jonka tarkoituksena on arvioida henkilön mahdollisuuksia ja kannustaa häntä työmarkkinoille. Nämä ehdot koskevat vähintään yksivuotiaan lapsen tai erityishoivaa vaativan lapsen huoltajia.
- 3) **Työhön valmistautumisen ehdot:** voivat koskea esimerkiksi harjoitteluun tai työllisyysohjelmaan osallistumista. Nämä ehdot koskevat henkilöitä, joiden työkyky on rajoittunut.
- 4) **Kaikki ehdot:** koskevat lähtökohtaisesti jokaista UC:n saajaa, ellei henkilö kuulu edellä mainittuihin kategorioihin. Tähän ryhmään kuuluvilta vaaditaan aktiivista työnhakua ja mahdollisuutta työllistyä, eli ottaa kokoaikainen työ vastaan.⁷

Universal Creditistä on keskusteltu Suomessakin vaihtoehtona sosiaaliturvan uudistamisessa (ks. Maanselkä 2018; TOIMI-hanke – <https://vnk.fi/tulevaisuuden-sosiaaliturva>). Isossa-Britanniassa Universal Creditin tavoitteet järjestelmän yksinkertaistamisesta ja työhön kannustavuudesta ovat olleet poliittisesti laajasti jaettuina, vaikka suurille odotuksille oli jo ennen uudistuksen aloitusta varsin vähän tutkimusperusteista tietoa. (Miller & Bennett, 2017.) Käytännön toteutuksessa ongelmaksi on osoittautunut ihmisten muuttuvat elämäntilanteet, jotka etuuden määräytymisperusteista johtuen eivät aina heijastu etuuden määrään, mikä voi vaarantaa pitkään pienillä tuloilla eläneen kotitalouden toimeentuloturvan. Yksi yleinen etuus ei huomioi riittävästi yksilöllisiä, joskus yllättäviä tarpeita ja on osoittautunut käytännössä joustamattomaksi. Ongelmia on aiheuttanut myös se, miten ihmiset voivat osoittaa täyttävänsä sovitut ehdot. Erityisesti tämä koskee osa-aikaisesti työskenteleviä ihmisiä, joiden tulisi todistaa valmiutta kokoaikaiseen työhön. Sukupuolten välisen tasa-arvon kannalta ongelmaksi on nähty etuuden maksu pääsääntöisesti kotitaloudessa yhdelle tilille. Uudistusta

⁶ lähde: <https://www.gov.uk/universal-credit/your-responsibilities> (vierailtu 13.10.2022).

⁷ Welfare Reform Act 2012, 13 § sekä 15–22 §:t. Jane Millar: Universal Credit – the UK's new working-age benefit. Kela lecture 27.9.2018.

SELVITYSRAPORTIN LUONNOS

14.10.2022

perusteltiin hallintokustannusten alenemisella, mutta toistaiseksi asiasta ei ole saatu näyttöä. Näyttöä voi olla myös vaikea saada, sillä järjestelmässä tehdään koko ajan hienoisia muutoksia, esimerkiksi alun perin asumiskustannuksiin kohdentuvaa etuuden määrää ei voitu maksaa suoraan vuokranantajalle, mikä on sittemmin muuttunut. Ongelmaa aiheuttaa myös se, että toteutuessaan sanktiot koskettavat koko etuutta. On myös mahdollista, että järjestelmään luodut automaattiset päätöksenteon muodot lisäävät poliittisen päätöksenteon haluttomuutta keskustella sosiaaliturvajärjestelmän merkityksestä yhteiskunnassa. (Bennet & Millar 2022.)

Tässä raportissa käsiteltävä yksi perusturvaetus on omaksunut piirteitä kaikista edellä mainituista sosiaaliturvan yksinkertaistamisen ideoista, mutta se on kuitenkin omanlaisensa, suomalaiseseen järjestelmään muotoiltu kokonaisuus.

3.4. Osallistumistulo

Osallistumistulo sovittelee yhteen perustulon ideaa ja velvoittavuutta (Atkinson 1996) tai universaalia perusturvaa ja osallistumista (McGann & Murphy 2021). Osallistumistulon voisi istuttaa melkein minkä tahansa sosiaaliturvan järjestämistavan yhteyteen ja lukuisin eri tavoin. Toisin sanoen osallistumistulolla ei ole mitään tarkkarajaista määritelmää. Kirjallisuudessa osallistumistulo on esimerkiksi esitetty tapana yhdistää työperusteinen ja universaali sosiaaliturva (Goodin 2001) ja tien tasoittajana, siis eräänlaisena välivaiheena, kohden perustuloa (Groot 2019). Osallistumistulo sisältää ajatuksen vastavuoroisuudesta. Jokainen osallistuu jollakin tavoin yhteiskuntaan: kaikilla työikäisillä ja toimintakykyisillä on mahdollista edistää yhteistä hyvää työmarkkina-asemasta riippumatta (esim. Pérez-Muñoz 2018). Työn tai toiminnan arvo ei siten määräydy yksin markkinoilla vaan sen arvo syntyy siitä, miten se tuottaa hyvinvointia yhteiskunnassa ja on myös merkityksellistä tekijälleen. Vastavuoroisuuden näkökulmasta on tärkeää, että kyse on positiivisesta, luottamusta lisäävästä osallistumisesta (kaikilla on annettavaa yhteiskunnalle) eikä negatiivisesta (vastineeksi huolenpidosta on velvoite tehdä osoitettuja tehtäviä) vastavuoroisuuden suhteesta (Groot ym. 2019).

4. Arvioitavat mallit

Jotta keskustelu vaihtoehtoisista järjestämistavoista olisi konkreettisempaa, muodostimme niistä yksityiskohtaiset mallit, joiden vaikutuksia ja suhdetta perustuslakiin on mahdollista arvioida. Mallit eivät ole työryhmän ehdotuksia, vaan esimerkkejä, miten järjestämistapa voitaisiin toteuttaa Suomen kontekstissa. Mallit ovat työryhmän jäsenien muodostamia, ja monet tehdyt valinnat olisi voitu tehdä toisinkin. Niitä on myös muokattu sosiaaliturvakomitean palautteen perusteella. Mallien muodostamisessa oli kaksi lähtökohtaa: 1) Perusturvaetuuksien taso tulisi olla kutakuinkin nykyjärjestelmän mukainen, koska se on ollut myös yksi sosiaaliturvauudistuksen reunaehto 2) Mallin julkistaloudelliset kustannukset olisivat nykyjärjestelmän mukaiset, jotta mallit olisivat jotenkuten vertailukelpoiset. Kustannusvaikutuksia on arvioitu SISU-mikrosimulointimallilla (ks. luku 5), ja niissä ei ole huomioitu mahdollisia käyttäytymisvaikutuksia, koska niiden tarkka arviointi on hyvin haastavaa.

SELVITYSRAPORTIN LUONNOS**14.10.2022**

4.1. Vertailukohta: nykyjärjestelmä

Suomen sosiaaliturvajärjestelmän rakennetta on jäsennetty monella tapaa, mutta ehkä yleisin käytetty tapa lienee osittain perustuslakiin pohjautuva jako vähimmäis-, perus- ja ansioturvaetuuksiin sekä erilaisiin kustannusten korvauksiin sekä palveluihin.

Jaottelu vähimmäis- ja perusturvan välillä pohjautuu Suomen perustuslain 19 pykälään. Sen 1 momentissa taataan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon jokaiselle, joka ei itse kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Lisäksi 2 momentissa turvataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Vähimmäisturvaa edustaa Suomen järjestelmässä toimeentulotuki ja perusturvaa syyperusteiset elämäntilannekohtaiset etuudet. Näiden elämäntilanteiden lisäksi opiskelijoille, lastaan hoitaville vanhemmille ja omaishoitajille on omat perusturvaetuuden kaltaiset ei-ansiosidonnaiset etuudet: opintoraha, kotihoidon tuki ja omaishoidon tuki. Ansioturva viittaa perusturvaetuuksien elämäntilanteisiin liittyviin korkeampitasoisiin ansiosidonnaisiin etuuksiin. Syyperusteiset perus- ja ansioturvaetuudet katsotaan työtulojen korvaajiksi ja ovat siksi ansiotulon mukaisesti verotettavaa tuloa.

Tätä kolmiportaista rakennetta täydentävät verottomat kustannusten korvaukset. Tällaisina voidaan pitää asumistukia, lapsilisää, vammaistukia, eläkkeensaajan hoitotukia ja sairausvakuutuskorvauksia. Niiden idea on korvata yksilön elämäntilanteesta, sairaudesta tai vammasta johtuvia kuluja. Näistä etuuksista ainoastaan asumistuet ovat tulovähenteisiä.

Suomen sosiaaliturvajärjestelmään kuuluu kehittyneelle järjestelmälle tyypillisesti useita kymmeniä eri etuuksia, jotka on räätälöity vastaamaan erilaisiin tarpeisiin. Järjestelmän perusrakennetta voi kuvata syyperusteiseksi, koska sen ydin eli perus- ja ansioturva on syyperusteinen. Toisaalta jotkin järjestelmän osat, kuten toimeentulotuki, eivät ole syyperusteisia. Moniin etuuksiin, kuten työttömyysetuuksiin, liittyy toiminnallisia velvoitteita esimerkiksi palveluihin osallistumisesta (ks. 5.4). Myös julkiset sosiaali- ja terveystalvet kuuluvat Suomen sosiaaliturvaan.

4.2. Perustulo

Kuten aiemmin todettiin, perustulon ja negatiivisen tuloveron periaatteet ovat jokseenkin yhtenevät. Toteutustapojen erot aiheuttavat kuitenkin monta käytännön seikkaa erityisesti verojärjestelmään liittyen, miksi niitä ei voida toteuttaa identtisesti. Teoriassa ne voidaan toteuttaa hyvin samoin tavoin tulonjaollisesta näkökulmasta (Honkanen 2017), minkä takia päätimme keskittyä vaikutusarvioissa vain toiseen niistä, perustuloon.

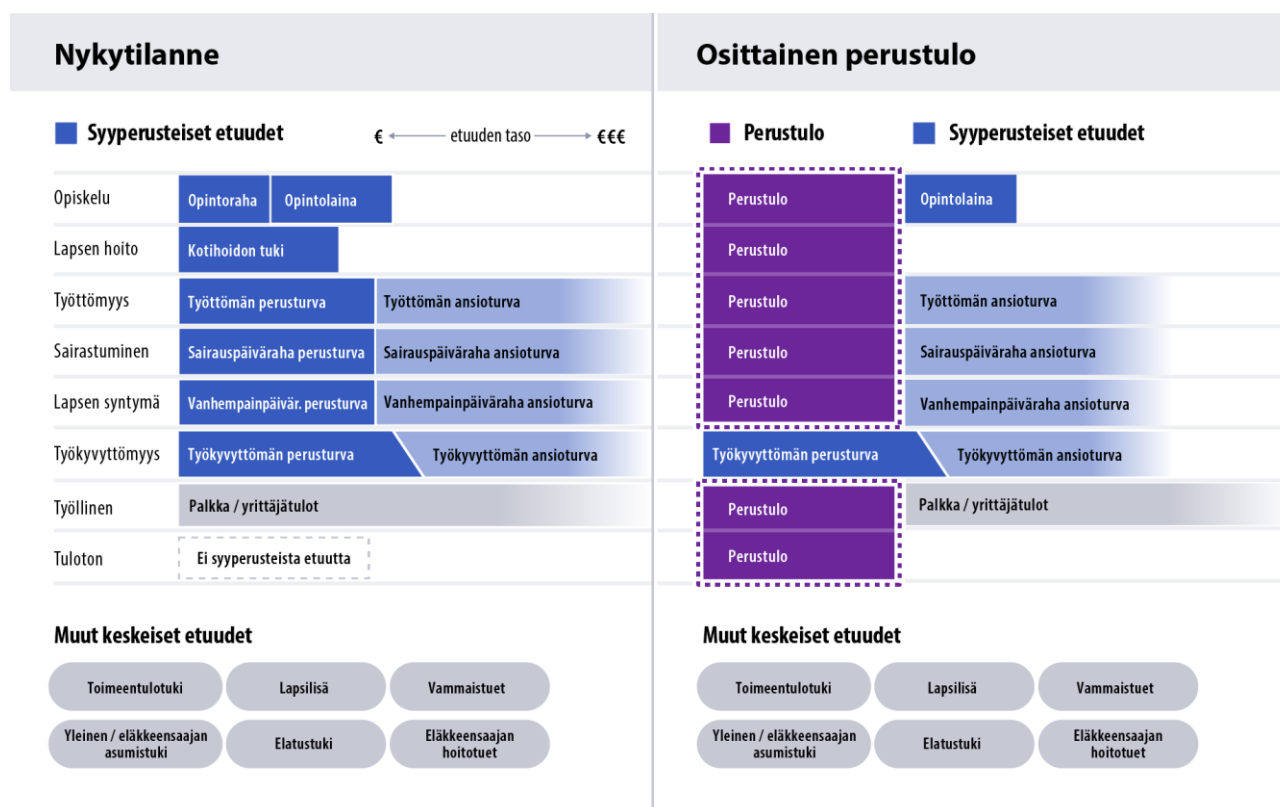
Perustulon keskeinen ominaisuus on, että se maksetaan kaikille ilman velvoitteita ja ilman erityistä syytä (esim. työttömyys). Näissä labeissa raameissa se voidaan teoriassa toteuttaa hyvin monin eri tavoin. Suomessa on kuitenkin keskusteltu yleensä perustulosta, joka korvaisi lähinnä perusturvaetuudet, joten otimme sen myös lähtökohdaksi.

SELVITYSRAPORTIN LUONNOS**14.10.2022**

Kuviossa 6 on esitetty arvioimamme perustulomalli suhteessa nykyjärjestelmän etuuksiin. Perustulo korvaisi nykyiset perusturvaetuedet lukuun ottamatta eläkkeitä. Samoin perustulo korvaisi opintorahan ja kotihoidontuen (ml. kuntalisät). Ansiosidonnaisista päivärahoista perustulo korvaisi perustulon suuruisen osan, jolloin ansiopäivärahat tyypistyisivät matalammaksi ansio-osaksi. Perustulo maksettaisiin myös työntekijöille ja yrittäjille ja ns. tulottomille, jotka eivät nykyjärjestelmässä saa mitään syyperusteista etuutta esim. karenssin takia.

Perustulon rinnalle jäisivät edelleen toimeentulotuki ja asumistuet, joissa perustulo huomioitaisiin tulona. Myös lapsilisät, elatustuet, vammaistuet ja hoitotuet jäisivät ennalleen. Perustulo olisi kaikille 18 vuotta täyttäneille maksettava verotettava ja työmarkkinatuen suuruinen (742 euroa/kk) etuus. Arvioimme toissijaisena mallina myös matalaa opintorahan suuruista perustuloa, mistä esitämme tulokset liitteessä 2. Osassa aiemmista Suomessa arvioiduista perustulomalleista perustulo ei ole ollut verotettavaa tuloa. Päätimme kuitenkin arvioida verotettavaa perustuloa, koska mallissa perustulo korvaisi verotettavat perusturvaetuedet, jotka ovat verotuksessa ansiotuloa. Verovapaa perustulo yhdessä vuosiverotuksen kanssa loisi epätarkoituksenmukaisia kannustimia osavuosityöttömyyteen, ja heikentäisi mallin tulonjakovaikutuksia.

Nykyisessä perusturvassa työttömillä on myös lapsi- ja aktiivikorotuksia. Näitä ei olisi kuitenkaan perustulomallissa, koska perustulon on tarkoitus olla mahdollisimman pelkistetty järjestelmä, josta erilaiset tasovaihtelut ja ohjausmekanismit palveluihin osallistumiselle on riisuttu. Työllistymistä edistävän palvelun ajalta maksettavat kulukorvaukset kuitenkin säilytettäisiin.



Kuvio 6. Arvioitavan perustulomallin suhde nykyjärjestelmän etuuksiin.

SELVITYSRAPORTIN LUONNOS**14.10.2022**

Koska perustulo maksetaan kaikille, myös työllisille, malli lisää etuuskustannuksia huomattavasti. Jotta malli olisi julkistaloudellisesti kustannusneutraali, verotusta kiristetään. Olemme ottaneet lähtökohdaksi, että kiristämme tuloverotusta, jolloin malli on tulojen suhteen kustannusneutraali. Vaihtoehtoisesti tämä voitaisiin toteuttaa myös muulla verotuksella kuten kulutusverotuksella, mutta sen vaikutusarviointi olisi huomattavasti hankalampaa. Tuloverotusta voi kiristää hyvin monella tapaa, ja yhtä luontevaa tapaa ei ole olemassa. Siten perustulomalli ei kerro vain perustulon vaikutuksesta, vaan myös siihen liittyvien veromuutosten vaikutuksista.

Monet aiemmat mikrosimuloinnit ovat ottaneet lähtökohdaksi muokata verotusta tasaverojärjestelmäksi (esim. Kannas & Kärkkäinen 2014; Kangas & Pulkka 2016). Viitamäen (2019) tavoin otimme myös lähtökohdaksi nykyverojärjestelmän, koska verotuksen radikaali muutos olisi epätodennäköinen. Samalla pyrimme ratkaisussa yksinkertaisuuteen ja siihen, että perusturvan saajien toimeentulo pysyisi kutakuinkin muuttumattomana.

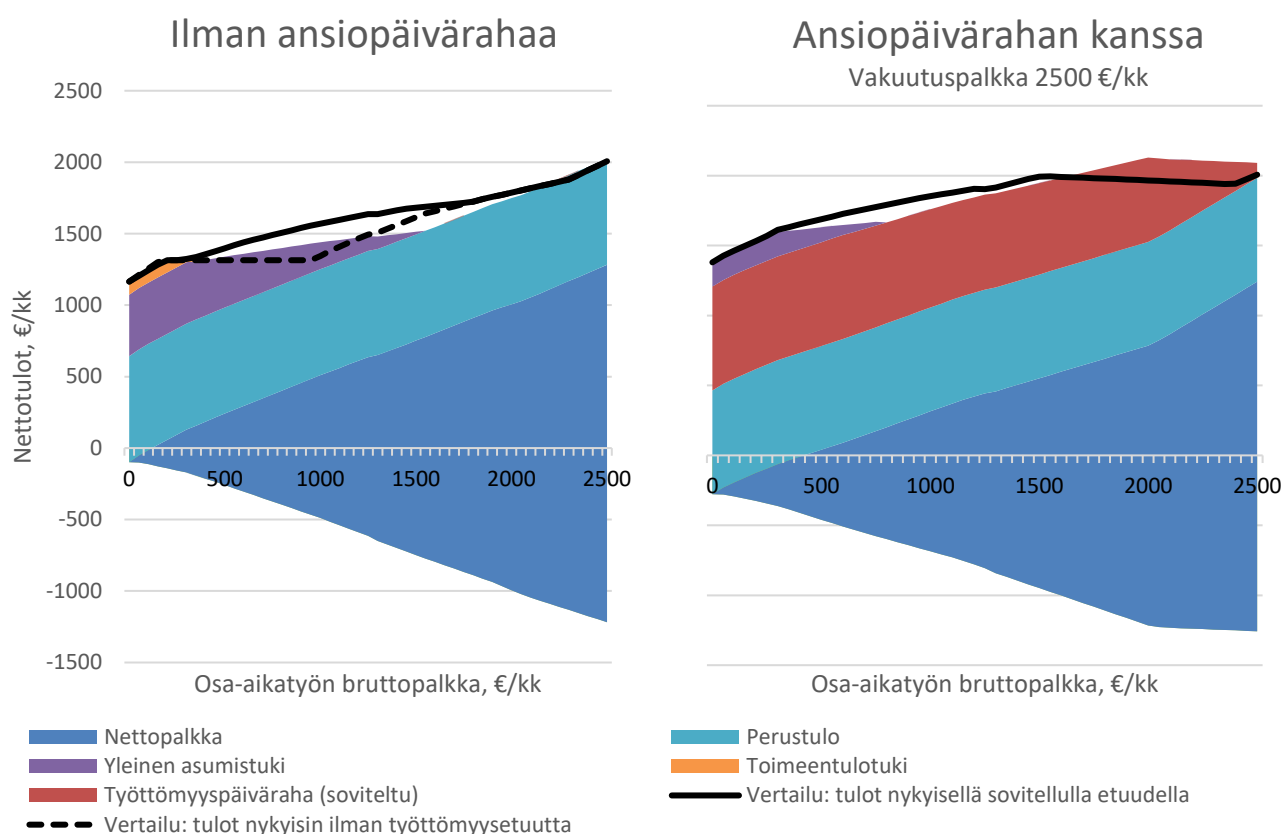
Ratkaisumme muistuttaa joiltain osin Viitamäen (2019) ratkaisua. Koska perustulo joko korvaa nykyisiä etuuksia (perusturvaetuudet) tai se vähennetään nykyisistä etuuksista (ansioturva), perustulo ei kasvata näiden etuudensaajien tuloja. Sen sijaan muiden perustulonsaajien kuten esimerkiksi palkansaajien ja yrittäjien tuloja perustulo kasvattaa. Tämän takia perustulo rahoitetaan mallissa palkka-, yrittäjä- ja pääomatulojen verotusta kiristämällä. Sitä varten loimme uuden veron, perustuloveron, jota maksetaan vain palkka-, yrittäjä- ja pääomatuloista, muttei etuustuloista. Perustulovero määrittyy ns. paloittaisena funktiona verotettavien tulojen mukaan, kuten valtion tulovero. Perustuloveroa maksetaan, kun tulot ylittävät suojaosan (3 600 €/v eli nykyisen työttömyysturvan suojaosan verran vuositasolla, ts. $12 * 300$ €). Perustuloveroa maksetaan 15 % tämän rajan ylittävistä tuloista aina seuraavaan tuloajaan saakka (25 200 €/v). Tämän rajan ylittävistä tuloista maksetaan 1 % perustuloveroa.

Perustuloveron lisäksi verotusta kiristettiin poistamalla valtionverotuksen työtulovähennys ja kunnallisverotuksen ansiotulovähennys. Työttömän perusturvaetuuksien korvaaminen perustulolla ja siitä seuraava sovittelun poistuminen madaltaa osa-aikatyötä tekevien efektivisiä marginaaliveroasteita, mitä verovähennysten poisto taas nostaa. Sen sijaan ansiopäivärahat ja niiden sovittelu jäisivät järjestelmään, jolloin ansiopäivärahan marginaaliverotus kovenisi huomattavasti. Tätä kompensoidaan madaltamalla sovitteluprosenttia 50 prosentista 10 prosenttiin ja nostamalla sovitellun tuen ylärajaa niin että soviteltu ansiopäiväraha ja osa-aikatyön palkka voivat yhdessä olla 40 prosenttia suurempi kuin työttömyyttä edeltävä vakuutuspalkka. Tämä luonnollisesti kasvattaisi soviteltuja päivärahoja huomattavasti. Niistä kuitenkin tämän jälkeen vähennettäisiin sama perustuloa vastaava määrä kuin täysistä ansiopäivärahoista.

Yleinen asumistuki ja toimeentulotuki määräytyisivät kuten nykyjärjestelmässä. Koska yleisessä asumistuessa huomioidaan ruokakunnan bruttotulot ja työtulojen verotusta kiristetään, työn marginaaliverotus kasvaa. Tämä nähdään kuvioista 7. Perustulomalli heikentää hieman osa-aikatyötä tekevän tuloja, etenkin jos henkilö on saanut työttömän perusturvaa. Ansioturvan saajilla vaikutus riippuu henkilön vakuutuspalkasta sekä osa-aikatyön palkasta. On hyvä kuitenkin huomata, että perustulo on joissain tilanteissa edullisempi ja joustavampi vaihtoehto kuin soviteltu perusturvaetus.

SELVITYSRAPORTIN LUONNOS
14.10.2022

Toisin kuin soviteltua työttömyysetuutta, perustuloa saa, vaikka tekisi osa-aikatyötä, kun kokoaikatyötä olisi saatavilla. Lisäksi perustulo voi täydentää myös matalia kokoaikatyön palkkoja, toisin kuin soviteltu työttömyysetuus, jossa työaika saa olla korkeintaan 80 prosenttia kokoaikatyön ajasta.



Kuvio 7. Yksinasuvan osa-aikatyöttömän käytettävissä olevat tulot perustulomallissa eri työtuloilla ilman oikeutta ansioturvaan (vasemmalla) ja ansioturvan kanssa (oikealla) ja suhteessa nykyjärjestelmään (musta viiva).

Mallissa pääomatulot sisällytettiin perustuloveron tulopohjaan. Näin myös pelkkää pääomatuloa saavat osallistuvat lähes koko työikäisen väestön kattavan perustulon rahoitukseen. Pääomatulojen jättäminen perustuloveron tulopohjan ulkopuolelle kasvattaisi laajalla tuloalueella ansiotulojen ja pääomatulojen veroasteen eroa ja saattaisi korostaa ns. tulonmuuntovaikutusta (ks. Matikka ym. 2016). Pääomatulojen verotuksen kiristäminen saattaisi aiheuttaa hyvin monenlaisia käyttäytymisvaikutuksia. Näitä ei käytetyssä mallikehikossa pystytä tarkastelemaan.

Kysymys perustuloveron tulopohjasta osoittaa, että perustulomallin veroratkaisuun liittyy väistämättä monia mahdollisia valintoja, joiden riittävän syvälliseen tarkasteluun ei nykyisessä selvityshankkeessa ole mahdollisuutta. Usein nämä valinnat ovat myös poliittisia arvovalintoja. Tässä esitetyt malliratkaisut ei tule tulkita voimakkaina kannanottoina tiettyjen valintojen puolesta.

SELVITYSRAPORTIN LUONNOS

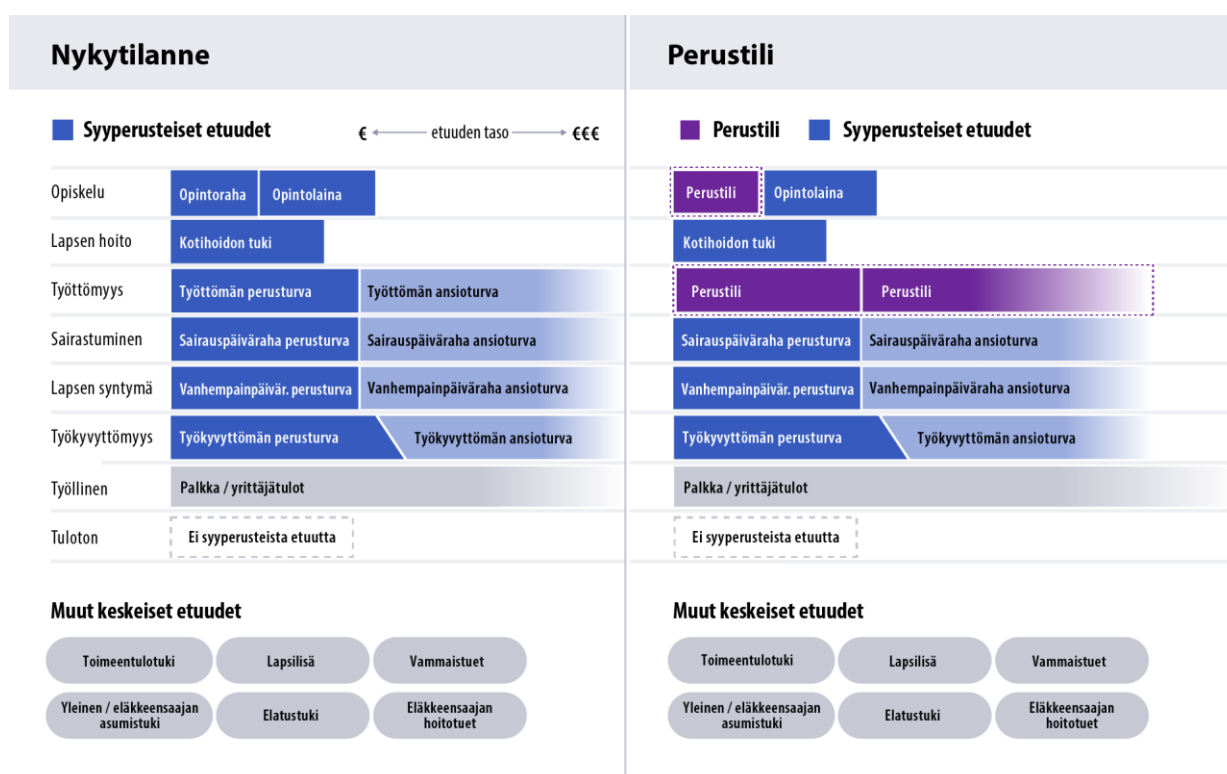
14.10.2022

4.3. Sosiaalitili

Edellä luvussa 3.2 on kuvattu, että sosiaalilitilit koostuvat työttömyyteen, opintoihin ja terveyteen liittyvistä tilimallisista sosiaaliturvan ratkaisuista, joita voi lähtökohtaisesti soveltaa yhdessä tai erikseen. Erityisesti opintojen ja työttömyyden aikaista kulutusta rahoittavien tilimallien on arvioitu soveltuvan Suomeen (Peltoniemi 2020).

Kuviossa YY on esitetty arvioimamme sosiaalitimallin suhteessa nykyjärjestelmän etuuksiin. Sosiaalitimallin mallinnuksessa keskitytään työttömyys- ja opintotileihin. Näin ollen tilimallin tarkastelu koostuu palkkatulojen ja tilimallin kattamien etuuksien eli opintoetuuksien ja työttömyysturvan tarkastelusta. Sosiaalitimallin malli kattaisi opintoetuuudet sisältäen opintorahan ja aikuiskoulutustuen sekä työttömyysturvan sisältäen työttömän perusturvan, työttömän ansioturvan ja vuorottelukorvauksen. Muut nykyjärjestelmän etuudet jäisivät sosiaalitilin rinnalle (Kuvio 8).

Tässä mallinnuksessa sosiaalitili on ensisijaisesti sosiaaliturvan rahoitukseen liittyvä ratkaisu, ja eri etuuksien tasoa ja niiden saamisen ehtoja, ja muuten niitä koskevaa lainsäädäntöä ei laajemmin muuteta nykyisestä. Sosiaalilitilijärjestelmään kuuluvat lähtökohtaisesti kaikki 18–64-vuotiaat, eli tämän ryhmän etuuskäyttöä ja työtuloja seurattaisiin tilin kautta. Mallin ikähaarukka on johdettu työttömyysvakuutusmaksuvelvollisuuden ikärajoista.



Kuvio 8. Sosiaalitilin suhde nykyetuuksiin.

Sosiaalitili on elinkaarimalli, joten sen mallinnus vaatii elinkaariaineistoja. 47 vuoden (ikävuodet 18–64) mittaisia elinkaariaineistoja henkilötasolta ei ole Suomessa olemassa, joten henkilöille on rakennettu synteettiset elinkaaret hyödyntäen 3–4 oikean henkilön elinkaaren tietoja vuosilta 1999–

SELVITYSRAPORTIN LUONNOS**14.10.2022**

2019. Näin kunkin henkilön elinkaari on saatu rakennettua hyödyntäen toisten, samoja ominaisuuksia omaavien henkilöiden elinkaarilta.

Synteettisten elinkaarten avulla voidaan muodostaa arvio tilisaldojen jakaumasta mallinnetun elinkaaren lopussa, eli 65-vuotiaana. Tämä määrittää toisaalta mallin kannustinvaikutuksia (ei-negatiiviselle saldolle päätyvillä on työuransa aikana kannustin kerryttää tilille tuloa ja vähentää etuuskäyttöä) ja toisaalta mallin kustannusvaikutuksia (kun positiiviset tiliylijäämät maksetaan tilinhaltijoille).

Tilimallin käyttäytymisvaikutuksia mallinnetaan Määttäsen ja Salmisen (2015) tutkimusta seuraten ja soveltaen. Mallinnuksessa arvioidaan kannustinvaikutusten suuruutta ja sitä, miten suuria positiivisten käyttäytymisvaikutusten tulisi olla, jotta niistä seuraavalla työtulojen kasvulla ja etuusmenon vähenemällä pystytään kuromaan umpeen tiliylijäämien maksamisesta järjestelmään syntyvä alijäämä.

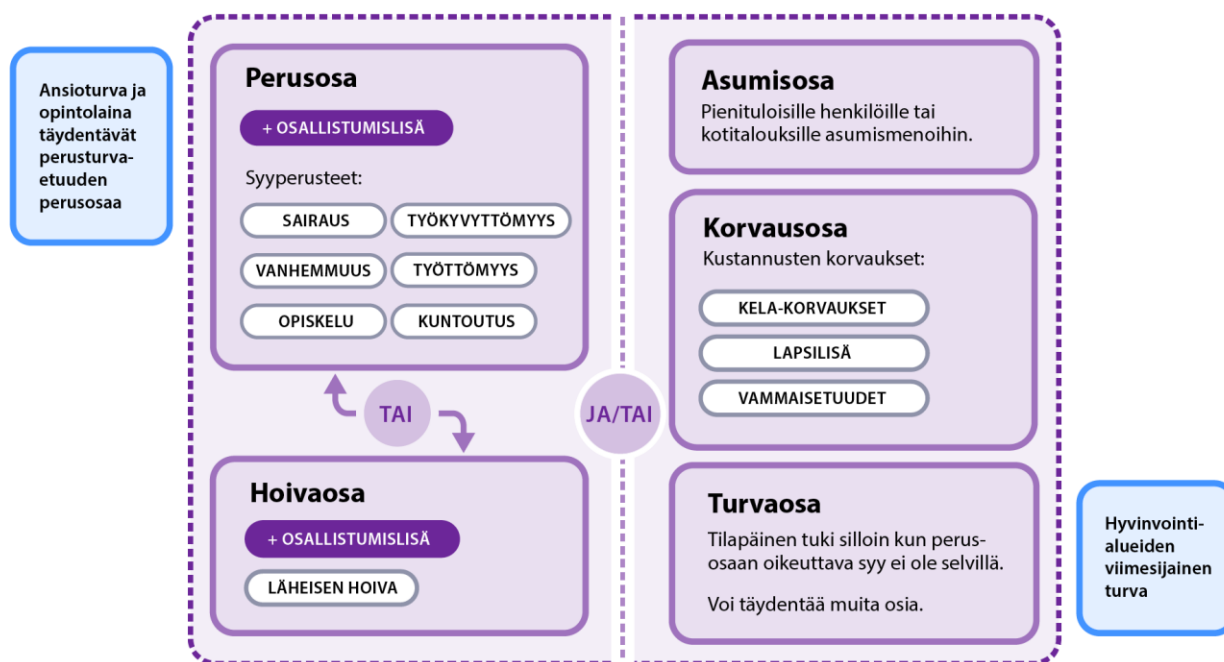
Vertailukelpoisuuden vuoksi tämän lisäksi mallinnetaan kuitenkin myös SISU-mikrosimulointimalliin ja poikkileikkausaineistoon perustuva staattisesti kustannusneutraali ratkaisu. Tässä tarkastelussa oletetaan, että tilille suoritettavilla maksuilla katetaan paitsi tilin kattamien etuuskäytön kokonaismeno, myös tililtä maksettavat ylijäämät. Käytännössä tässä mallinnuksessa on kyse tulonsiirrosta työkäisiltä eläkeikäisille.

Sosiaalitalin tarkempi mallinnus on esitetty erillisessä muistiossa (täydennetään raporttiin myöhemmin).

4.4. Yksi perusturvaetus ja osallistumislisä

Perusturvaetus koostuu useammasta osasta. Useampi osa vaikeuttaa työ- ja yrittäjätulojen ja sosiaaliturvan lineaarista yhteensovittamista, mutta samaan aikaan eri osat turvaavat tuen riittävyttä ja tarkoituksenmukaista kohdentumista. Henkilö voi saada yhtä tai useampaa perusturvaetuuden osaa samaan aikaan (ks. kuvio 9). Eri osien määrä (sosiaaliturvan taso) tai paras tapa eri osien yhteensovittamiselle on joka tapauksessa kysymys, johon vastaus saataisiin vasta käytännön kokeiluissa tai mallin implementaatioissa. Tässä mallissa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluilla, TE-palveluilla ja kuntoutuspalveluilla on paljon painoarvoa, koska velvoite osallistua palveluihin (esimerkiksi lääkärikäynnit, kuntoutus ja työllistymistä edistävät palvelut) ja osallistumislisä edellyttävät tosiasiallista pääsyä palveluihin.

Perusturvaetuuden osat



Kuvio 9. Yhden perusturvaetuuden eri osat karkeasti kuvattuna: perusosa, hoivaosa, asumisosa, korvausosa ja turvaosa.

Etuudessa on kaksi toisensa poissulkevaa osaa: **perusosa** ja **hoivaosa**. Jompikumpi näistä osista voi muodostaa pääasiallisen toimeentulon lähteen silloin kun henkilö ei työskentele päätoimisesti tai ole kokopäiväisesti yrittäjä. Perusturvaetuudessa yhdistetään nykyiset perusturvaetuudet yhdeksi etuudeksi. Lisäksi voidaan maksaa osallistumislisää. Hoivaosa, jota ei tässä raportissa simuloida, on perusosaa selvästi matalampi, mikä on perusteltua työllisyysasteen nostamiseksi. Kuviossa 9 perusturvaetuuden muodostavat lilalla pohjalla olevat osat. Perusturvaetuutta voi täydentää ansioturva. Opiskelijoilla opintolaina täydentää perusturvaetuuden perusosaa, eikä opiskelijoille makseta erillistä osallistumislisää. Kaikille perusosaa saaville, myös opiskelijoille, alaikäisen lapsen huoltajille maksetaan lapsikorotusta nykyjärjestelmän työttömyysturvan mukaisesti. Opiskelun osalta malli seuraa nykyjärjestelmää, eikä se siten välttämättä tue jatkuvan oppimisen tavoitteita tai vähennä koulutuksen kasautumista parhaalla mahdollisella tavalla (Ks. <https://okm.fi/jatkuva-oppiminen>).

Asumisosaa, korvausosaa ja turvaosaa voidaan maksaa perusosan tai hoivaosan lisäksi. Kaikkia perusturvaetuuden osia voi saada myös itsenäisesti eli esimerkiksi pienituloisen kotitalous voi saada pelkästään asumisosaa tai hyvätuloinen kotitalous pelkästään korvausosaa. Toisin kuin Juho Saaren eriarvoisuustyöryhmän ehdotuksessa (2018), tässä ei yhdistetä yleistä asumistukea ja eläkkeensaajan asumistukea, koska sen arvellaan lyhyellä aikavälillä lisäävän toimeentulotuen tarvetta. Tämä puolestaan on ristiriidassa sosiaaliturvauudistukselle asetetun tavoitteen kanssa: toimeentulotuen tarpeen pitäisi uudistuksen myötä pikemminkin vähentyä. Asumisen kustannuksilla ja tuilla on selvästi merkitystä toimeentulotuen tarpeeseen ja edelleen siihen, miten ansiotulojen ja sosiaaliturvan lineaarinen yhteensovittaminen mahdollisesti onnistuu. Sosiaaliturvakomitean asumisen jaosto on omassa työssään tuonut esiin selvitystarpeita asumisen tukien uudistamiseen

SELVITYSRAPORTIN LUONNOS 14.10.2022

liittyen. Tämän käsillä olevan selvitystyön puitteissa ei näihin tarpeisiin pystytä vastaamaan, eikä ilman selvityksistä tulevaa tietoa ole katsottu mielekkääksi suunnitella erillistä asumisen tukien uudistusta tämän selvitystyön puitteissa. Siksi asumisosan simuloinnit toteutetaan nykyjärjestelmän puitteissa. Asumisen kustannukset ja toisaalta tuet vaikuttavat lyhyellä aikajänteellä merkittävästi pienituloisten kotitalouksien toimeentulon edellytyksiin, pidemmällä aikajänteellä ratkaisulla on vaikutusta asuntovarallisuuden jakautumiseen sekä kaupunkien tasapainoiseen kehitykseen (esim. segregatio).

Yhteen perusturvaetuuteen tarkoituksenmukaisesti määräytyvä asumisosa voi sisältää erilaisia kuntaryhmiä (valtakunnallisella tasolla), mutta kuitenkin niin, että hyvinvointialuekohtainen kohtuullisten asumiskustannusten tai työssäkäyntialueiden määrittely on mahdollista. Muutoin on vaikea nähdä, että nykyisiin asuntopolitiikan haasteisiin pystyttäisiin vastaamaan (ks. asuntopolitiikan haasteista esim. Akavaworks 2020). Asumisen tukien tulisi seurata alueellista asuntorakentamista ja hintakehitystä siten, että hyvinvointialueilla (tai siihen kuuluvilla kunnilla) olisi myös riittävät kannustimet huolehtia kohtuuhintaisen asumisen järjestämisestä. Hyvinvointialueilla ja sen kunnilla pitäisi myös olla riittävät mahdollisuudet ja kannustimet asumisen alueellisen eriytymisen ehkäisemiseen.

Korvausosa pitää sisällään lapsilisät, vammaisetuudet ja sairausvakuutuskorvaukset sekä kulukorvaukset aktiivitoimenpiteiden ajalta. Niiden laskentatapa poikkeaa muiden osien laskentaperusteista, mutta ne voivat kuitenkin olla olennainen osa perustoimeentulon turvaa, mikä perustelee niiden paikkaa osana yhtä perusturvaetuutta. Korvausosaan sisällytettävien etuuksien ja lisien taso ja määräytymisperusteet siis säilyvät nykytilaan nähden ennallaan. Tavoitteena olisi sisällyttää helposti laskettavissa olevat ja määräytymisperusteiltaan selkeät korvaukset tähän osaan riippumatta siitä, mistä ne nyt maksetaan (ks. myös VNK 1/2018, s. 41).

Turvaosaa voidaan tarvittaessa maksaa tulotestauksen perusteella täydentävänä tukena. Turvaosa turvaa välttämätöntä toimeentuloa silloin, kun selvillä ei vielä ole syytä, jonka perusteella hänelle voitaisiin maksaa syyperusteista perusosaa ja sen lisänä mahdollisesti osallistumislisää tai syy muuttuu. Turvaosa on vain tilapäinen tuki määräajaksi. Tilapäisyydellä tavoitellaan kahta asiaa: 1) palvelujen ja etuuksien synergiaa (oikea-aikainen palveluihin ohjautuminen) 2) mahdollisimman nopeaa tehokasta tukihakemuksen käsittelyprosessia (varallisuustestaus lyhytaikaisessa tuessa ei ole välttämätön). Sopiva määräaika on riippuvainen siitä, miten tarpeenmukaisia palveluita pystytään tarjoamaan tai tarvittaessa auttamaan henkilöä oikean syyn löytymiselle. Määräaikaisen turvaosan tavoite on varmistaa, että palveluiden puute ei estä saamista toimeentulon turvaa ja edistää osallistumislisän saamista. Mikäli henkilö ei pysty elättämään itseään, eikä hänen elämäntilanteensa ole sellainen, että hänelle voitaisiin myöntää perusturvaetuuden perusosaa, siirtyy hänen asioidensa hoito hyvinvointialueelle, jossa sosiaalipalveluissa voidaan selvittää tarkemmin hänen tarvitsemaansa tukea ja järjestää myös viimesijaista turvaa.

Kuvion X. mukaisen vaihtoehdon taustalla on ajatus siitä, että erilaisten etuuksien, niiden osien ja niitä täydentävien mahdollisten lisien maksaminen yhdestä organisaatiosta on tehokasta, eikä pelkästään tilapäisestä toimeentulon niukkuudesta kärsiviä ihmisiä ole tarpeen ohjata palveluihin. Nykyisessä

SELVITYSRAPORTIN LUONNOS

14.10.2022

järjestelmässä olisi kuitenkin selvästi korjattavaa sen suhteen, miten oikea-aikaisesti ja minkälaisiin palveluihin ihmiset pääsevät (ks. van Gerven ym. 2022.) Yllä kuvattu malli olettaa, että järjestelmää kehitettäisiin jatkuvasti siten, että määräytymisperusteiltaan ja laskennallisesti selkeät osat kyettäisiin hoitamaan yhdessä organisaatiossa, tarvittaessa hyvinvointialueen konsultaatiolla. Käytännössä tämänkaltaiseen malliin ei olisi mielekasta siirtyä nykyisen kaltaisessa järjestelmässä, jossa monelle perustoimeentulotuki korvaa asumisen kustannuksia (ks. Sosiaaliturvakomitean ongelmaraportti 2022).

Tässä järjestämistavassa kaikki etuudet (pl. korvausosa ja asumisosa) on muutettu päiväraha-perusteiseksi, jotta etuuskien laskenta olisi mahdollisimman yhdenmukaista, eikä muutos siinä syystä, joka oikeuttaa perusturvaetuuden perusosaan, aiheuta yllätyksiä sosiaaliturvassa. Koska tavoitteena on mahdollisimman lineaarinen yhteensovittaminen työ- ja yrittäjätulojen kanssa, on järjestämistavassa luovuttu erilaisista suojaosista. Käytännössä yhteen perusturvaetuuteen siirtyminen tapahtuisi asteittain, jolloin myös järjestelmään tehtävien muutosten käytännön toteutusta ja vaikutuksia olisi mahdollista arvioida. Luonteva lähtökohta voisi olla Ruotsin sosiaaliturvakaarta vastaava lainsäädäntörakenne, jolloin yhdessä laissa olisi kootusti keskeinen sosiaaliturvaa määrittävä aineellinen ja menettelyllinen sääntely.

Perusturvaetuuden ja palveluiden yhteensovittaminen

Syyperusteisuudesta seuraa etuuskien ja yksilön tarvitsemien palveluiden kytkeminen kiinteästi yhteen. Hyvinvointialueiden, kuntien ja Kelan yhteistyötä pitäisi mallissa kehittää siten, että palveluita ja etuuksia pystytään tarjoamaan tiiviimmässä yhteistyössä ja mahdollisimman oikea-aikaisesti, poisohjaamisen ja käännättämisen vähentämiseksi (esim. Määttä 2012). Tässä lähtökohdaksi on otettu nykyiset syyt ja niihin liittyvät velvoitteet, mutta jos yksi perusturvaetus otettaisiin sosiaaliturvan uudistamisen suunnaksi, pitäisi palveluita systemaattisesti yhteiskehittää osana toimeenpanoa siten, että ne vastaisivat nykyisiä palveluita selvästi paremmin sekä eri alueiden työvoimatarpeisiin että edistäisivät ihmisten työllistymistä tai toimintakykyä. Oletuksena on, että sujuva pääsy tarpeellisiin ja vaikuttaviin palveluihin (kuten mielenterveys-, päihde- tai kuntoutuspalveluihin) tai mahdollisuus koulutukseen tukee ihmisten omatoimisuutta ja itsenäistä selviytymistä. (van Gerven 2022; Im & Shin 2022; Alasoini ym., 2022) Palveluiden vaikuttavuudesta pitää saada merkittävästi nykyistä laadukkaampaa tietoa resurssien kohdentamiseksi nykyistä paremmin.

Yhden perusturvaetuuden osia pitää pääsääntöisesti erikseen hakea, joskin esimerkiksi korvausosaan sisältyvät lääkekorvaukset saadaan yleensä suorakorvauksena apteekista. Hakuprosessi voisi pääosin hoitua digitaalisesti. Mitä pidemmäksi perusturvaetuuden perusosan maksukausi muodostuu (esimerkiksi työttömyyden pitkittyminen), sitä tiiviimmin tarpeelliset palvelut kytketään perusturvaetuuteen. Varsinaisia sanktioita yhdessä perusturvaetuudessa olisi vain työttömyyden syyllä etuutta saavaan samaan tapaan kuin nykyisessä työttömyysturvalaissa säädetään työvoimapolitiittisesti moitittavasta menettelystä. Oletuksena myös on, että opintojen syyllä perusturvaetuutta saava henkilö opiskelee, jolloin henkilöltä, joka ei ole opiskellut, mutta on saanut perusturvaetuuden perusosaa opiskelun perusteella, peritään etuus takaisin, kuten nykyisin.

SELVITYSRAPORTIN LUONNOS

14.10.2022

Samaan tapaan kuin perusturvaetuuden perusosan saamisen voi olla erilaisia syitä, niin myös etuuden lisäksi maksettavalle osallistumislisän maksamiseen on erilaisia perusteita ja niihin kytkeytyviä palveluita. Osallistumislisän tavoite on tukea osallistumista sellaiseen toimintaan, mikä edistää ihmisen itsenäistä selviytymistä ja on mielekästä hänen elämäntilanteensa kannalta. Osallistumislisän edellyttämä osallistuminen täytyy siten olla jossain määrin räätälöity yksilön lähtökohdista käsin: esimerkiksi pelkän peruskoulun varassa olevalle työttömälle henkilölle ammattiin johtava koulutus voi olla tarpeenmukaista, kun taas jo korkeakoulutuksen saaneen osaamispääomaa voi olla mielekästä vahvistaa jollakin räätälöidymmällä tai lyhyemmällä koulutuksella.

Osallistumislisän toimeenpano olisi hyvä aloittaa heistä, joille syy perusturvaetuuden saantiin on työttömyys. Osallistumislisää pitäisi olla mahdollista saada monen erilaisen aktiivisuuden perusteella (esim. koulutus, kuntoutuminen, tai vapaaehtoistoiminta), jotta se olisi aidosti osallistumiseen kannustava.

Osallistumislisän peruseriaate on, että ihmisellä pitää olla mahdollisuus osallistumiseen ja sen pitää olla jollakin tavalla hyödyllistä osallistumista. Tästä syystä osallistumislisä maksetaan henkilölle, joka saa perusturvaetuutta syynä vanhempainvapaalla oleminen – hän osallistuu lapsen hoitoon, mutta häntä voidaan velvoittaa neuvolapalveluiden käyttäjäksi. Sairauden tai tilapäisen työkyvyttömyyden syystä perusturvaetuutta saava saa alkuun osallistumislisän automaattisesti, mutta sairauden pitkittyessä (esim. yli 60 pv) sen saaminen edellyttää lääkärin B-lausuntoa tai muuta selvitystä työkyvyttömyydestä ja kuntoutusmahdollisuuksista. Tällöin esimerkiksi kuntoutukseen osallistuminen voisi oikeuttaa osallistumislisään.

Opiskelijoille osallistumislisää ei makseta. Opiskelijoiden perusturvaa täydentää mahdollisuus nostaa opintolainaa. Opiskelijoiden oletetaan olevan päätoimisia opiskelijoita ja vapaaehtoisesti valinneen kouluttautumisen, joka parantaa heidän toimeentulon edellytyksiään pidemmällä aikavälillä.

Syyperusteen kirjaaminen auttaa julkista sektoria seuraamaan palvelutarpeita, ennakoimaan mahdollisia uusia tarpeita ja tukee resurssien tehokasta allokoitintia.

Simuloitava malli yhdestä perusturvaetuudesta ja osallistumislisästä

Simuloinneissa on keskitytty arvioimaan perusosaan ja siihen liittyvän osallistumislisän muutosten vaikutuksia. Perusosan kohdalla työttömyysturva, sairausvakuutuslain mukaiset päivärahat ja opintoraha ovat pitkälti yhdenmukaistettu, mutta määräaikaiset työkyvyttömyyseläkkeet on jätetty nykyiselleen. Hoiva-, asumis- ja turvaosan osalta ei tehdä nykyjärjestelmään muutoksia, vaan nämä simuloidaan nykyjärjestelmän mukaisesti. Perusosan ja osallistumislisän aiheuttamat muutokset huomioidaan asumis- ja toimeentulotuessa. Osallistumislisä katsotaan etuoikeutetuksi tuloksi yleisessä asumistuessa, mutta ei toimeentulotuessa. Tältä osin tilanne eroaa nykyjärjestelmästä, jossa työttömyysturvan korotusosat ovat etuoikeutettua tuloa toimeentulotuessa, muttei yleisessä asumistuessa.

Perusosan lähtökohtana on ollut yhtenäistää mahdollisimman paljon eri syiden vuoksi maksettuja etuuksia. Opiskelu on kuitenkin luonteeltaan erilainen syy saada etuutta kuin työttömyys, sairaus tai

SELVITYSRAPORTIN LUONNOS
14.10.2022

vanhemmuus, minkä johdosta opiskelun perusteella maksettu perusosa ja osallistumislisä eroavat jonkin verran muista syistä.

Yksi perusturvaetus on päivärahapohjainen, koska se mahdollistaa etuuden maksamisen tarkemmin etuuteen oikeuttavalta ajalta. Päivärahan suuruus ja maksatus vastaa nykyistä työttömyysturvaa. Perusosa on suuruudeltaan 34,5 euroa/päivä viideltä päivältä viikossa. Tämän lisäksi alaikäisen lapsen huoltajille maksetaan lapsikorotuksia kuten nykyisessä työttömyysturvassa. Yhtenäistämisen vuoksi sairausvakuutuksen päivärahojen maksupäivät on muutettu nykyisestä kuudesta päivästä viiteen päivään viikossa niin, että yhden viikon päivärahan taso pysyy kuitenkin samana. Sairausvakuutuksen päivärahoihin on lisätty lapsikorotukset.

Opiskelun osalta perusosan taso on nykyisen opintorahan suuruinen. Yhdessä opintolainan kanssa taso vastaa sitä, mikä perusosan ja osallistumislisän summa on muissa elämäntilanteissa. Lapsikorotusten suuruus on opiskelijoilla kuitenkin yhtä suuri kuin muissa elämäntilanteissa ja nämä korvaavat nykyjärjestelmän huoltajakorotukset. Opintorahan suuruus on lisäksi yhtenäistetty ja se on yhtä suuri kaikille vähintään 18-vuotiaille ja itsenäisesti asuville. Yhdenmukaistamisen vuoksi nykyiseen työmarkkinatukeen liittyvä tarveharkinta ja vanhempien tulojen huomiointi on poistettu.

Mallissa on pyritty mahdollisimman lineaariseen työ- ja yrittäjätulojen sovittamiseen yhteen perusosan kanssa, minkä johdosta työ- ja yrittäjätulojen suojaosa on poistettu työttömyysturvasta (muttei yleisestä asumistuesta). Opiskelijoille on jätetty nykyjärjestelmän mukaiset tulorajat työtuloille.

Osallistumislisä on suuruudeltaan 5 euroa päivässä, sitä maksetaan korkeintaan viideltä päivältä viikossa ja se on veronalaista tuloa. Osallistumislisä maksetaan automaattisesti kaikille sairauden tai vanhemmuuden takia perusosaa saaville. Työttömyyden osalta osallistumislisä korvaa nykyisen korotusosan. Simuloinnissa osallistumislisää maksetaan niille henkilöille, jotka ovat saaneet korotusosaa. Tasasuuruinen osallistumislisä korvaa myös ansiopäivärahan ansiosidonnaisen aktiivikorotuksen. Opiskelijoilla opintolaina vastaa osallistumislisää.

Malli on tehty budjettineutraaliksi korottamalla valtioverotuksen veroasteita 2,35 prosentilla. Tämän lisäksi verotuksen opintorahavähennys on poistettu ja osallistumislisä on asetettu ansiotulovähennyksen piiriin.

SELVITYSRAPORTIN LUONNOS 14.10.2022

Nykytilanne			Yksi perusturvaetus		
Nykyiset syyperusteiset etuudet € ← etuuden taso → €€€			Perusturvaetus Nykyiset syyperusteiset etuudet		
Opiskelu	Opintoraha	Opintolaina	Perusosa	Opintolaina	
Lapsen hoito	Kotihoidon tuki		Hoiwaosa	Osallistumisiisiä	
Työttömyys	Työttömän perusturva	Työttömän ansioturva	Perusosa	Osallistumisiisiä	Työttömän ansioturva
Sairastuminen	Sairauspäiväraha perusturva	Sairauspäiväraha ansioturva	Perusosa	Osallistumisiisiä	Sairauspäiväraha ansioturva
Lapsen syntymä	Vanhempainpäivär. perusturva	Vanhempainpäiväraha ansioturva	Perusosa	Osallistumisiisiä	Vanhempainpäiväraha ansioturva
Työkyvyttömyys	Työkyvyttömän perusturva	Työkyvyttömän ansioturva	Perusosa	Osallistumisiisiä	Työkyvyttömän ansioturva
Työllinen	Palkka / yrittäjätulot		Palkka / yrittäjätulot		
Tuloton	Ei syyperusteista etuutta		Turvaosa		
Muut keskeiset etuudet			Muut keskeiset etuudet		
Toimeentulotuki Lapsilisä Vammaistuet			Toimeentulotuki* Lapsilisä Vammaistuet		
Yleinen / eläkkeensaajan asumistuki Elatustuki Eläkkeensaajan hoitotuet			Yleinen / eläkkeensaajan asumistuki* Elatustuki Eläkkeensaajan hoitotuet		
			<small>*Asumistukien ja toimeentulotuen laskentaperusteita muutetaan</small>		

Kuvio 10. Yhden perusturvaetuuden suhde nykyjärjestelmän etuuksiin.

5. Arvioidut vaikutukset

Tässä luvussa arvioidaan mallien vaikutuksia eri väestöryhmien taloudelliseen asemaan, työn teon kannustimiin sekä julkistalouden toimijoihin. Tämän lisäksi pohdimme mallien vaikutuksia palveluiden käyttöön ja sekä velvoitteisiin.

Vaikutusarvioinneissa on käytetty ennen kaikkea mikrosimulointimenetelmää. Siinä väestön tulotason muutoksia arvioidaan soveltamalla etuuksien ja verotuksen laskentakaavoja henkilötason rekisteriaineistoon. Tässä luvussa esitetyt mikrosimulointitulokset keskittyvät välittömän tulovaikutuksen arviointiin, ilman että vaikutuksia ihmisten käyttäytymiseen tai hyvinvointiin on arvioitu. Käytimme arviointiin Tilastokeskuksen SISU-mikrosimulointimallia (versio 22.20) ja koronapandemiaa edeltävää vuoden 2019 rekisteriaineistoa, joka on edustava otos Suomen väestöstä. Simulointiarviot on tehty soveltamalla vuoden 2022 lainsäädännön kuukausikeskiarvoa, kuitenkin ilman elokuussa voimaantulleita perhevapaaudistusta ja ylimääräistä indeksikorotusta. Vuoden 2022 lainsäädännön lakiparametrit on asetettu aineistovuoden 2019 tasolle kuluttajahintaindeksin avulla. Edellä kuvatut tulokset on siis esitetty vuoden 2019 hintatasossa ja väestön ikärakenne ja toimintatiedot kuten työllisyys ovat aineistovuoden 2019 mukaiset.

5.1. Kotitalouksien tulot

Taulukossa 2 on esitetty mallien simuloitua vaikutuksia etuusmenoihin sekä verotukseen. Mallit on asetettu kustannusneutraaliksi tuloverotuksen avulla. Mallien simuloituja tuloksia verrataan lähtötilanteeseen. Perustuloa maksettaisiin kaiken kaikkiaan bruttona 24,6 miljardia euroa. Samalla syyperusteisten etuuksien menot vähenisivät arviolta 50–97 prosenttia riippuen etuudesta. Jäljelle

SELVITYSRAPORTIN LUONNOS
14.10.2022

jäisivät eläkkeet, ansiosidonnaisten etuuksien ansio-osat, yksityisen hoidon tuet sekä alle 18-vuotiaille maksettava opintoraha. Yleisen asumistuen menot pienenevät arviolta 28 prosenttia ja toimeentulotukimenot 51 prosenttia. Ilman muutoksia verotukseen perustulomalli lisäisi julkistalouden menoja 8,7 miljardia euroa. Lopullisessa mallissa verotusta on kiristetty, jotta malli olisi julkistaloudellisesti kustannusneutraali (ks. luku 4.2). Kaiken kaikkiaan henkilöverotus kiristyy yli puolella (53 prosenttia).

Taulukko 2. Mallien simuloitut vaikutukset eri etuuksiin ja verotukseen vuoden 2019 tasossa.

	Lähtötilanne	Muutos					
		Perustulo		Perusturvaetus		Sosiaalitali	
	Milj. €	Milj. €	%	Milj. €	%	Milj. €	%
Sairausvakuutuksen päivärahat	1 220	-610	-50	+150	+12	0	0
Työttömyysturva	3 480	-2 550	-73	-80	-2	0	0
Lastenhoidon tuet	280	-250	-88	0	0	0	0
Opintoraha	410	-400	-97	+60	+14	0	0
Kelan eläke-etuudet	2 370	0	0	0	0	0	0
Yleinen asumistuki	1 380	-390	-28	0	0	0	0
Eläkkeensaajan asumistuki	530	0	0	0	0	-20	-3
Toimeentulotuki	1 030	-520	-51	-10	-1	+10	+1
Perustulo		+24 620					
Tilin ylijäämä eläkeläisille						+1 930	
Etuudet yhteensä	12 730	+19 910	+156	+120	+1	+1 920	+15
Verot ja maksut yhteensä	37 600	+19 900	+53	+120	0	+1 920	+5
Käytettävissä olevat rahatulot	114 390	0	0	0	0	0	0

Huom. laskettu vuoden 2019 väestöaineistolla ja hintatasossa.

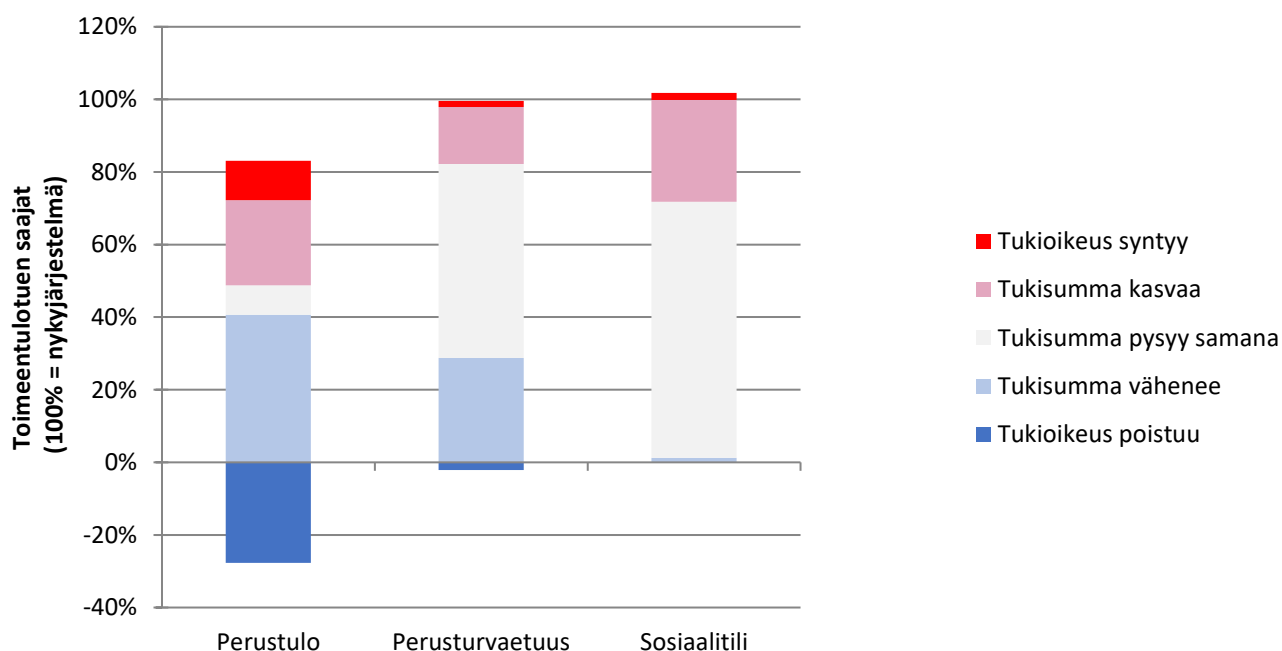
Taulukossa perusturvaetus sisältyy syyperusteisten etuuksien summaan, eli sitä ei ole eroteltu omaksi kokonaisuudekseen syyperusteisuutensa takia. Yksi perusturvaetus yhdenmukaistaisi olemassa olevia perus- ja ansioturvaetuksien määräytymisperusteita sekä lisäisi etuuksiin osallistumislisän. Malli lisäisi maksettavia sairausvakuutuksen päivärahoja 12 prosenttia, koska päivärahoihin lisättäisiin lapsikorotukset ja osallistumislisä. Valtaosa lisäyksestä tulisi ansiosidonnaisiin päivärahoihin. Perusturvaetusmallissa työttömyysturvaan tehtäisiin sekä heikennyksiä (suojaosien poisto) ja parannuksia (mm. tarveharkinnan poisto), joiden myötä työttömyysturvamenojen kokonaissumma laskisi arviolta kaksi prosenttia. Opintorahojen summa kasvaisi arviolta 14 prosenttia, mikä johtuu lapsikorotuksista sekä opintorahatasojen yhtenäistämisestä. Muutoksilla ei olisi juurikaan vaikutusta maksetun yleisen asumistuen tai toimeentulotuen kokonaismäärään. Ilman muutoksia verotukseen perusturvaetus lisäisi julkistalouden menoja 0,15 miljardia euroa, mutta malli skaalattiin julkistaloudelle kustannusneutraaliksi korottamalla valtion tuloveroasteita 2,35 prosenttia.

Sosiaalitalin kustannusvaikutukset toteutuvat elinkaaren ajalta, mutta vertailtavuuden takia simuloituiden elinkaari-vaikutukset on tiivistetty myös poikkeusleikkausvaikutuksiksi. Arvioitu sosiaalitalin ylijäämä

SELVITYSRAPORTIN LUONNOS 14.10.2022

elinkaaren ajalta olisi vuosien 1999-2019 väestön perusteella laskettuna noin 1,9 mrd euroa vuodessa. Tämä vähentäisi Kelan eläke-etuksien menoja hyvin lievästi, 0,2 prosenttia, ja eläkkeensaajan asumistuen menoja 3 prosenttia. Kustannusneutraaliuden vuoksi uusi tilivero kiristäisi henkilöverotusta noin 5 prosenttia ja tämä lisäisi laskennallista toimeentulotukioikeutta hyvin lievästi, yhden prosentin.

Kuviossa 11 on avattu tarkemmin, miten laskennallinen oikeus toimeentulotukeen muuttuisi eri malleissa: kuinka monella se poistuu, vähenee, kasvaa vai syntyy. Toimeentulotuen simulointi perustuu tulojen vuosikeskiarvoon, joten siihen sisältyy paljon epätarkkuutta ja tulokset ovat suuntaa antavia. Perustulomallissa toimeentulotukeen oikeutettujen määrä vähenee noin viidenneksellä. Isolla joukolla laskennallinen toimeentulotuen määrä pienenee, mikä todennäköisesti lisäisi toimeentulotuen alikäyttöä, sillä tutkimusten mukaan toimeentulotuen alikäyttö on todennäköisempää, mitä pienempään tukimäärään on oikeutettu (esim. Tervola ym. 2021; Paukkeri 2017). Perustulomalli toisi myös uusia kotitalouksia toimeentulotuen piiriin, kun verotus kiristyy ja työttömän perusturvan korotuksia poistetaan.



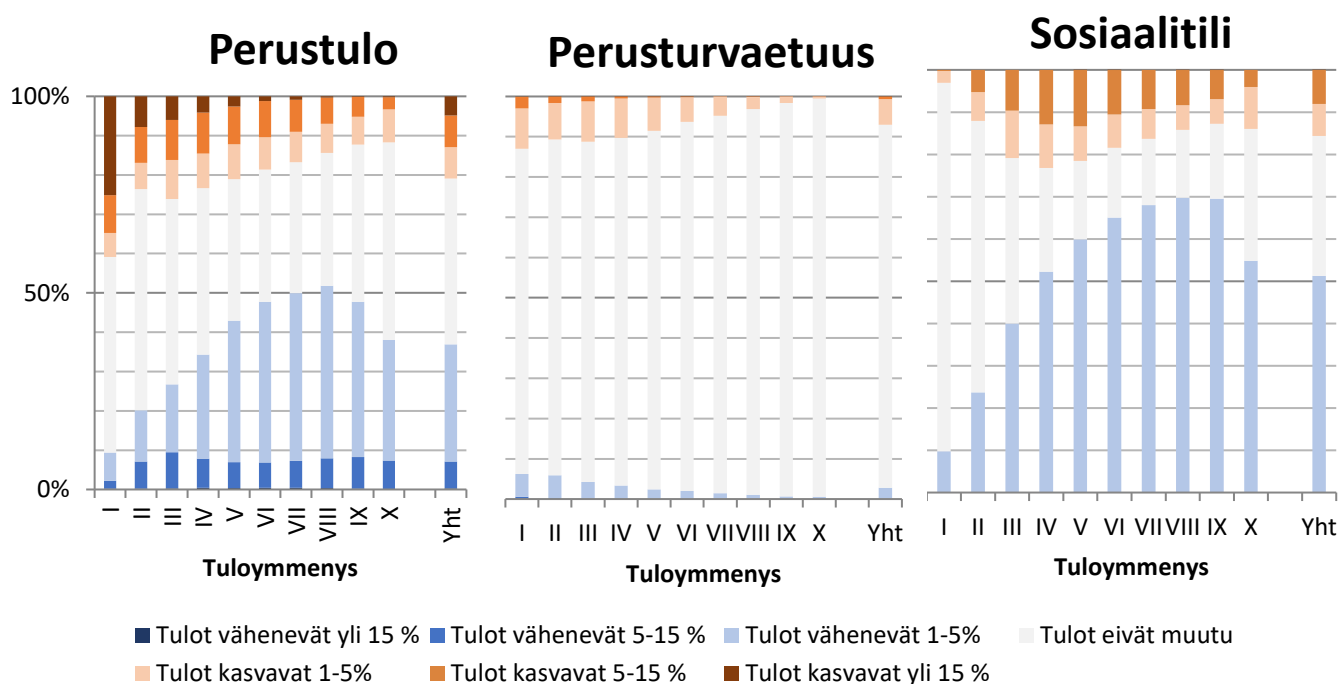
Kuvio 11. Mallien vaikutus laskennalliseen toimeentulotukioikeuteen, % henkilöistä.

Perusturvaetus- ja sosiaalitimalli ei juuri muuta toimeentulotukeen oikeutettujen määrää simuloinnin perusteella. Perusturvaetus lisää sekä vähentää toimeentulotuen tarvetta. Toimeentulotuen kokonaissumman arvioidaan vähenevän yhdellä prosentilla, kun sosiaalitulissa kokonaissumma kasvaisi arviolta yhdellä prosentilla.

Perustulo muuttaisi tuloja noin 60 prosentilla kotitalouksista, kun ei huomioida käyttäytymisvaikutuksia. Kuvioista 12 nähdään, että se lisäisi erityisesti alimman tulokymmenyksen kotitalouksien tuloja ja vähentäisi eniten kahdeksannen tulokymmenyksen kotitalouksien tuloja. Jokaisessa tulokymmenyksessä olisi kuitenkin merkittävä määrä sekä hyötyjiä että menettäjiä.

SELVITYSRAPORTIN LUONNOS 14.10.2022

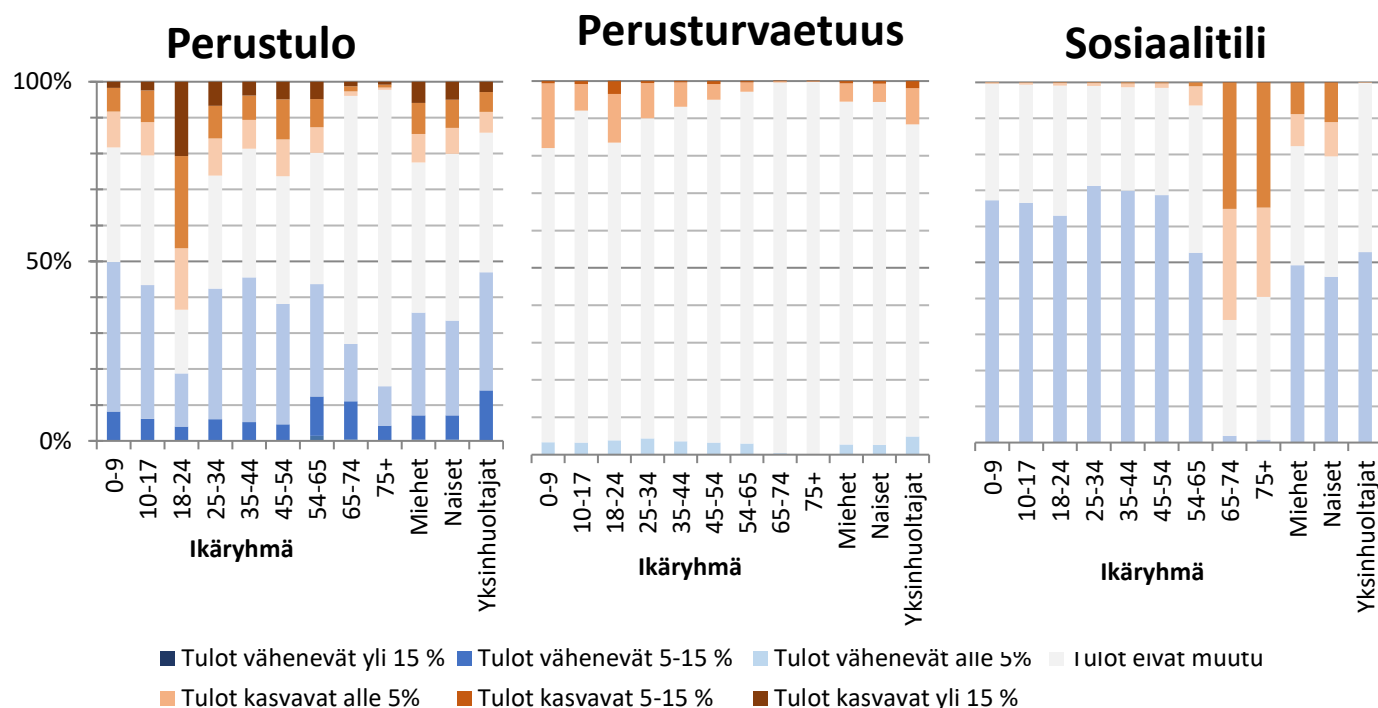
Perusturvaetusmallissa muuttaisi noin joka kymmenennen kotitalouden tuloja. Sekä menetykset että hyödyt kohdistuvat yleisemmin tulojakauman alapään kotitalouksiin. Menetykset olisivat tyypillisesti hyvin pieniä. Sosiaalitili muuttaisi tuloja 67 prosentilla kotitalouksista. Tilivero korvaisi työttömyysvakuutusmaksun, ja verotus kiristyisi. Siksi se vähentäisi erityisesti hyvätuloisten kotitalouksien tuloja. Se lisäisi erityisesti eläkeläisten tuloja, ja vaikutus keskittyisi tulojakauman keskelle erityisesti kymmenyksiin 3–6.



Kuvio 12. Mallien vaikutukset kotitalouden tuloihin tulokymmenyksen mukaan, % henkilöistä.
Huom. katso vaikutukset tulosummaan liitekuviosta A1.

Kuviossa 13 on esitetty mallien vaikutukset kotitalouden tuloihin ikäryhmittäin, sukupuolittain sekä erikseen yhden huoltajan kotitalouksille. Perustulomallissa joka ikäryhmässä on henkilöitä, joiden kotitalouden tulot kasvavat tai vähenevät. Yleisimmin tulot kasvavat 18–24 -vuotiaiden ikäryhmässä, joista moni on opiskelija. Tulojen menetykset ovat yleisimpiä 0–9-vuotiaiden sekä yhden vanhemman kotitalouksissa. Muuten tulojen kasvut ja menetykset kohdistuvat melko tasaisesti 0–64 -vuotiaiden ikäryhmiin. Myös osa yli 65-vuotiaiden kotitalouksista menettää perustulomallissa, pääosin koska pääomatulojen verotus kiristyisi.

Perusturvamallissa maltilliset vaikutukset kohdistuvat erityisesti 0–9- sekä 18–24 -vuotiaiden ikäryhmiin, johtuen niin lapsikorotuksista kuin opintorahojen yhdenmukaistamisesta. Menetykset kohdistuvat tasaisesti kaikkiin ryhmiin ja ovat keskimäärin pieniä. Sosiaalitilin vaikutukset määrittävät voimakkaasti iän kautta. Noin 70 prosentilla työikäisten kotitalouksista tulot pienenevät 1–5 prosenttia tilimaksun myötä. Vastaavasti tulot kasvavat lähes 70 prosentilla yli 65-vuotiaiden kotitalouksista.

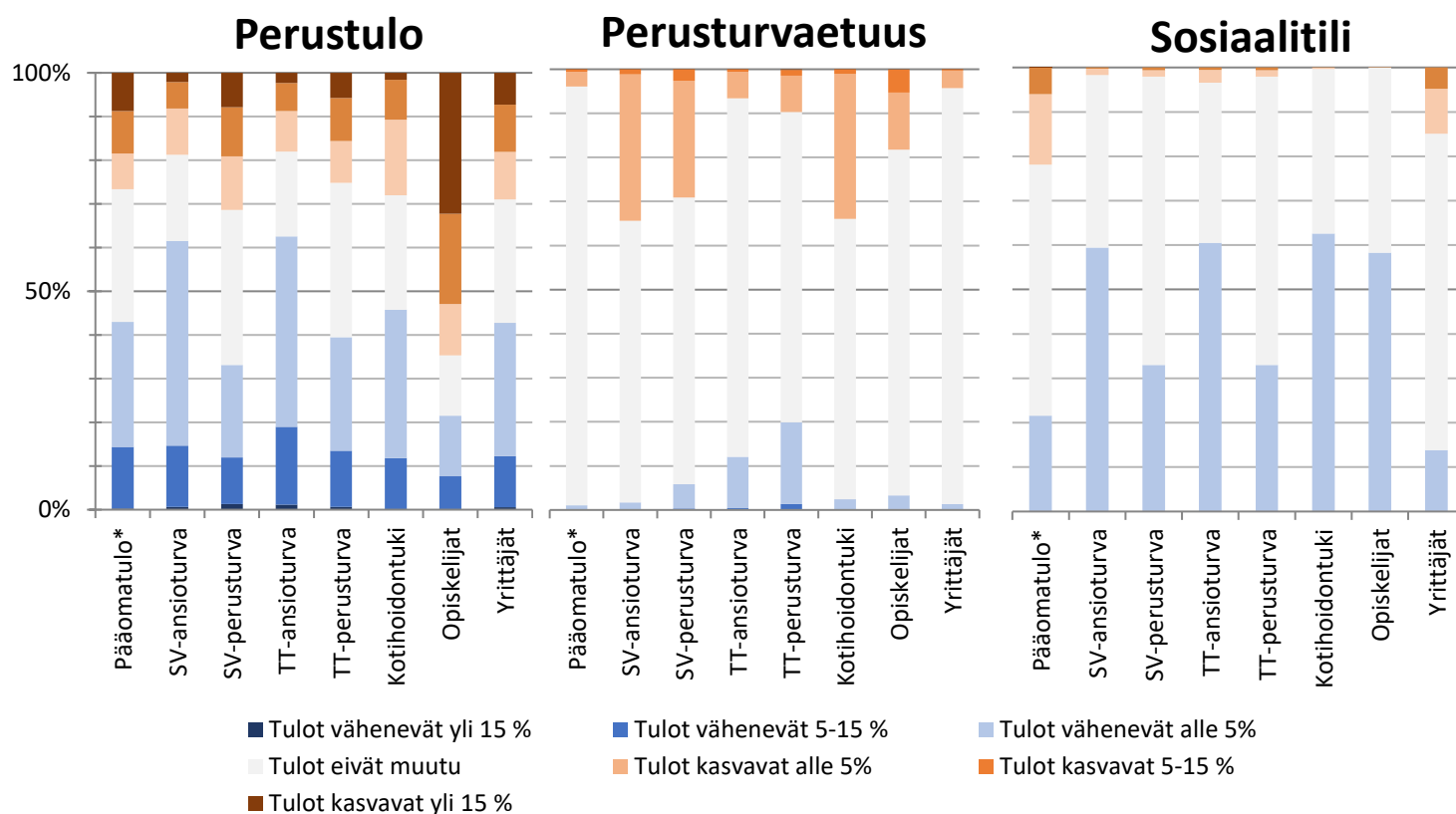


Kuvio 13. Mallien vaikutukset kotitalouden tuloihin henkilön iän ja sukupuolen mukaan ja yksinhuoltajiin, % henkilöistä. Huom. yksinhuoltajat viittaavat yhden vanhemman kotitalouksiin. Katso vaikutukset tulosummaan liitekuviosta A2.

Kuviossa 14 on kuvattu mallien vaikutukset tiettyihin tulonsaaja- ja toimintaryhmiin. Simuloinnin mukaan perustulomalli heikentäisi erityisesti ansiosidonnaisten etuuskien saajien vuosituloja. Tämä johtuu mm. siitä, että heillä on usein myös työtuloja vuoden aikana ja he ovat laskennallisesti oikeutettuja asumistukeen. Asumistuessa huomioidaan bruttotulot, jolloin nettotulot pienenevät työtä tekeville asumistuen saajilla⁸. Työttömyysturvan ja sairausvakuutuksen perusturvaetuuskien saajien tulot eivät keskimäärin juuri muutu perustulomallissa. Kotihoidontukea saavilla kotitalouksilla tulot yllättäen laskevat, samasta syystä kuin ansioturvan saajilla. Kotihoidon tukea saadaan yleensä vain lyhyen jakson ajan, joten kotihoidon tuen korvaamisen suora tulovaikutus on keskimäärin pieni. Perustulomallissa tulot kasvavat yli kahdella kolmesta opiskelijasta. Yrittäjien tulot eivät sen sijaan keskimäärin muutu.

Perusturvamallissa kasvavat erityisesti sairausvakuutuksen päivärahaa saavien kotitalouksien tulot. Samalla kotihoidon tuen saajien tulot kasvavat, koska he saavat usein samana vuonna myös vanhempainpäivärahaa. Myös opiskelijoiden tulot kasvavat, mutta osa-aikaiset työttömät menettävät tuloja työttömyysturvan suojaosien poiston myötä. Sosiaalitulissa menettävät erityisesti ne ryhmät, jotka tekevät töitä vuoden aikana ja maksavat tiliveroa omalle tililleen. Vähiten heitä on yrittäjissä ja pääomatulojen saajissa.

⁸ Tosiasiassa työtulot kohdistuvat usein eri kuukausille kuin ansioturvaetus, mutta simulointimalli ei pysty huomioimaan tätä, vaan asumistuki simuloidaan vuositulojen perusteella.



Kuvio 14. Mallien vaikutukset kotitalouden tuloihin tietyissä tulonsaajaryhmissä, % henkilöistä. Huom. SV= sairausvakuutuksen päivärahat, TT= työttömyysturvan päivärahat. Huom. katso vaikutukset tulosummaan liitekuviosta A3.
 * Pääomatulon saajissa ovat ne henkilöt, joiden maksamista veroista vähintään kolmannes on pääomaveroja.

Taulukko 3. Mallien simuloitut vaikutukset tulonjakoindikaattoreihin, jotka perustuvat kotitalouden tuloihin.

		Lähtötaso	Perustulo	Perusturvaetus	Sosiaalitili
Gini-kerroin (tuloerot)		27.8	-0.7	-0.1	-0.1
Mediaanitulo, €/v/kulutussyksikkö		25 422	-19	+23	+16
Pienituloisuusaste, % (raja 60 % mediaanitulosta)	Koko väestö	13.9	-0.9	-0.1	+0.1
	Keskim. köyhyysvaje	15.1	-2.2	0.0	+0.1
	Alle 18-v.	13.3	-0.4	-0.2	+0.4
	Yli 65-v.	13.3	-0.4	+0.1	-0.7
	Työlliset	3.4	-0.7	0.0	+0.2
	Ei-työlliset	39.0	-2.7	-0.1	+0.4
	Miehet	13.9	-1.0	0.0	+0.1
	Naiset	13.9	-0.9	-0.1	0.0

Taulukossa 3 on kuvattu eri mallien simuloitut vaikutukset tulonjakoindikaattoreihin, kun mahdollisia käyttäytymisvaikutuksia ei huomioida. Perustulomalli vähentäisi tuloeroja, pienituloisuusastetta sekä keskimääräistä pienituloisuusvajetta selvästi. Vaikka työttömän perusturvan lapsikorvaukset poistuvat perustulomallissa, myös lasten pienituloisuusaste laskisi selvästi. Tätä selittää se, että asumistuki ja toimeentulotuki kompensoi monilla lapsikorvausten poistumista, mutta myös se, että esimerkiksi moni muu lapsiperhe, kuten opiskelijalapsiperheet, voittavat uudistuksessa.

SELVITYSRAPORTIN LUONNOS

14.10.2022

Perusturvaetus tuottaa melko lieviä muutoksia indikaattoreihin: se vähentäisi tuloeroja ja pienituloisuusastetta lievästi. Se pienentäisi erityisesti lasten pienituloisuusastetta, mutta vastaavasti nostaisi hieman yli 65-vuotiaiden pienituloisuusastetta. Sosiaalitili kaventaisi tuloeroja lievästi, mutta nostaisi pienituloisuusastetta erityisesti lapsilla. Eläkeläisten pienituloisuusaste laskisi sen sijaan selvästi tilin ylijäämän takia. Kaikissa malleissa eri sukupuolten pienituloisuusasteet muuttuisivat melko samalla tavalla. Perustulo vähentäisi hieman voimakkaammin miesten pienituloisuutta, kun perusturvaetus ja sosiaalitili naisten pienituloisuutta.

5.2. Rahoitustasapaino

Nykyisin sosiaaliturva rahoitetaan monen julkistaloudellisen toimijan kautta, joiden varat taas kerätään vaihtelevasti kunnallis- ja valtionverotuksen kautta sekä veroluonteisin sosiaalivakuutusmaksuin. Eri etuuksien rahoitus perustuu eri verolähteille. Seuraavaksi käymme lyhyesti läpi rahoitustavat vuoden 2023 alun mukaisesti, ja arvioimme miten mallit muuttavat eri toimijoiden rahoitustasapainoa. Tarkemmin sosiaaliturvan rahoituksen järjestämistä on kuvattu erillisessä muistiossa (Tutkimus- ja arviointijaosto 2021).

Kunnat rahoittavat lastenhoidon tukia ja varhaiskasvatuspalveluita, osan pitkään työttömänä olleiden työmarkkinatuesta sekä puolet perustoimeentulotuen menoista. Vuoden 2023 alusta lähtien täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen rahoituksesta vastaa hyvinvointialue. Kuntien keskeiset rahoituslähteet ovat kunnallisverotus sekä valtionosuudet. Hyvinvointialueiden rahoitus perustuu valtionosuuksiin.

Osa etuuksista rahoitetaan sosiaalivakuutusrahastojen kautta, joiden varat kerätään pääosin sosiaalivakuutusmaksuilla, mutta myös valtion osuuksin. Yksi rahastoista on sairausvakuutusrahasto, josta rahoitetaan mm. sairausvakuutuksen päivärahaetuudet eli vanhempain- ja sairauspäivärahat sekä kuntoutusrahat. Nämä etuudet rahoitetaan pääasiassa palkansaajien ja yrittäjien päivärahamaksuilla sekä työnantajan sairausvakuutusmaksuilla. Valtio korvaa vähimmäispäivärahoista ei-ansiosidonnaisen korotusosan sekä 5 % päivärahojen kokonaissummasta.

Ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan ansio-osa rahoitetaan työnantajien ja palkansaajien työttömyysvakuutusmaksuilla (93 %) ja työttömyyskassojen jäsenmaksuilla (7 %). Ansiopäivärahan peruspäivärahan suuruinen perusosa rahoitetaan valtion varoista. Peruspäiväraha rahoitetaan kassaan kuulumattomien vakuutusmaksuilla sekä valtion varoista. Työmarkkinatuki rahoitetaan valtion varoista lukuun ottamatta yllä mainittua kuntien rahoitusosuutta.

Näiden lisäksi työeläkkeet rahoitetaan kunkin vuoden työeläkemaksuilla sekä rahastoiduilla aiemmin kerätyillä maksuilla ja niiden tuotoilla. Loput sosiaaliturvasta kuten kansan- ja takueläkkeet, lapsilisät ja asumisen tuet rahoitetaan valtion verovaroin.

Esimerkkimalleissa oletetaan, että perustulo ja perusturvaetus maksettaisiin valtion varoista, mutta perusturvaetuuden mallissa tehtävät muutokset ansioturvaan rahoitettaisiin kuitenkin nykyjärjestelmän mukaisesti sosiaalivakuutusrahastoista. Sosiaalitilin ylijäämä rahoitettaisiin tilimaksuin. Mallit on asetettu julkistalouden näkökulmasta kustannusneutraaliksi staattisessa tarkastelussa, mutta eri

SELVITYSRAPORTIN LUONNOS
14.10.2022

julkistaloudellisten toimijoiden rahoitustasapainoa ei ole täsmäytetty. Esimerkiksi kaikissa malleissa kunnat eivät enää rahoittaisi osuutta työmarkkinatukimenoista, mutta tätä ei ole kompensoitu alentamalla kunnallisveroasteita.

Kaikki mallit muuttaisivat julkistalouden eri toimijoiden välistä rahoitustasapainoa, mitä on kuvattu taulukossa 4. Analyysi pohjautuu lainsäädäntöön ennen vuoden 2023 sote-uudistusta, jossa kunnallisveroasteita pienennettiin huomattavasti ja valtionverotusta kasvatettiin vastaavasti. Vaikka analyysi on kuntien ja valtion suhteen osalta vanhentunut, tulokset olisivat samansuuntaisia myös nykyisessä rahoitusjärjestelmässä.

Taulukko 4. Rahoitustasapainon lähtötilanne ja simuloitu muutos (milj. €). Vuoden 2019 hintatasossa.

Rahoittaja	Lähtötilanne		Perustulo			Perusturvaetus			Sosiaalitili		
	Verot	Etuudet	Verot	Etuudet	Erutus	Verot	Etuudet	Erutus	Verot	Etuudet	Erutus
Kunta	19 440	1 250	+7 080	-960	+8 040	+30	-460	+490	+40	-450	+500
Sairausvakuutus	1 860	1 030	+290	-420	+710	0	+100	-100	+20	0	+20
Työttömyysvakuutus	1 260	1 220	0	-120	+120	0	-240	+240	-1 260	-1 220	-50
Eläkevakuutus	6 390	28 290	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Valtio	8 650	8 880	+12 550	+21 430	-8 880	+90	+720	-630	+90	-1 700	+1 790
Sosiaalitili									+3 040	+5 300	-2 260

Huom. kerätyt verot sisältävät vain SISU-mallin simuloimat tuloverot, eikä se vastaa kokonaisverotuloja. Kunnan osuus työmarkkinatukimenoista on asetettu kiinteästi sille tasolle, joka se oli vuonna 2021 (29 prosenttia). Peruspäiväraha on oletettu rahoitettavan kokonaan työttömyysvakuutusmaksuilla, vaikka tosiasiaassa rahoitusosuus vaihtelee vuosittain.

Kaikki mallit vahvistaisivat kuntien rahoitusasemaa, mutta perustulossa muutokset olisivat omaa luokkaansa. Kaikissa malleissa kunnallisverotulot kasvavat, koska etuustulot kasvavat. Toisaalta kuntien rahoitusvastuu etuuksista pienenee. Esimerkiksi perustulo korvaisi kotihoidontuen sekä työmarkkinatuen ja pienentäisi toimeentulotuen kokonaissummaa.

Perustulo myös vähentäisi sairausvakuutusmaksuilla rahoitettujen etuuksien määrää, mutta perusturvaetuudessa ne kasvaisivat, kun sairausvakuutuksen päivärahoihin lisättäisiin lapsikorotukset ja osallistumislisä. Kaikissa malleissa työttömyysvakuutusmaksujen rahoitusvastuut pienenisivät, ja sosiaalitulissa ne siirtyisivät kokonaan tilimaksuina rahoitettavaksi. Työeläkemaksuina rahoitettaviin etuuksiin ei tapahtuisi muutoksia malleissa.

Perustulo ja perusturvaetus rahoitettaisiin valtion veroin, jolloin valtion verojen ja maksettujen etuuksien suhde heikkenisi. Sen sijaan sosiaalitulissa osa valtion rahoittamista etuuksista kuten opintoraha ja työmarkkinatuki siirrettäisiin rahoitettavaksi tilimaksuina, jolloin valtion rahoitustasapaino paranisi.

Sosiaalitulille siirtyvä maksu eli tilivero on asetettu sen suuruiseksi, että se tuottaisi staattisesti kustannusneutraalin mallin. Simuloitavassa mallissa tilin etuuksien rahoitusta ei ole siirretty kokonaisuudessaan tiliin. Tiliverot kattaisivat vain nykyiset työttömyysvakuutusmaksut ja tilin ylijäämän

SELVITYSRAPORTIN LUONNOS 14.10.2022

rahoituksen, mutta esimerkiksi opintorahan rahoitukseen kerättävät verot tulisivat simuloitavassa mallissa edelleen valtion veroista.

On hyvä huomioida, että mallit on asetettu kustannusneutraaliksi vuoden 2019 tilanteessa ja ilman käyttäytymisvaikutuksia. Erilaiset suhdannevaihtelut, lakimuutokset tai esimerkiksi ikärakenteen muutokset vaikuttavat rahoitustilanteeseen. Jonain toisena vuotena mallit eivät todennäköisesti olisi kustannusneutraaleja. Jos malleilla olisi merkittäviä käyttäytymisvaikutuksia, eivät olisi kustannusneutraaleita. Seuraavaksi käsittelemme mallien vaikutuksia työnteon kannustimiin, jotka voivat aiheuttaa käyttäytymismuutoksia.

5.3. Työnteon kannustimet

Sosiaaliturvamuutosten mahdolliset työllisyysvaikutukset ajatellaan syntyvän siitä, että työttömän työnteon kannustimet muuttuvat. Kannustimia on yleensä arvioitu simulointilaskelmilla, jotka keskittyvät ns. rahallisiin kannustimiin eivätkä huomioi byrokratian mahdollista osuutta työllisyyteen. Tähän on selvä syy, sillä byrokratian vaikutuksesta työllisyydestä ei ole sellaista tutkimusnäyttöä, että sitä pystyttäisiin arvioimaan etukäteen.

Työnteon kannustimia arvioidaan yleensä laskemalla (efektiivisiä) marginaaliveroasteita ja työllistymisveroasteita. Henkilön työllistyessä hänen tulonsa eivät koskaan kasva palkan verran, vaan yleensä oikeus sosiaalietuuksiin poistuu tai pienenee ja verotus ehkä kiristyy. Työllistymisveroaste kertoo kuinka paljon työllistyvän henkilön bruttopalkasta ”verotetaan” pois vähenevien etuuksien ja kiristyneen verotuksen muodossa. Jos henkilön työllistymisveroaste on 100 %, kotitalouden nettotulot eivät kasva ollenkaan hänen työllistyessään. Jos työllistymisveroaste on 50 %, nettotulot kasvavat määrällä, joka on puolet henkilön bruttopalkasta. Työllistymisveroasteet perustuvat tilastollisesti ennustettuun työllistymispalkkaan. Tässäkin raportissa analysoimme kannustimien muutoksia työllistymisveroasteella, joiden laskentamenetelmää on kuvattu mm. Kärkkäinen ja Tervola (2018). Kannustimia on analysoitu vuoden aikaikkunassa. Niissä ei siis ole huomioitu pitkän aikavälin kannustimia, jotka tulevat työeläkkeen kertymisestä. Koska sosiaalilin kannustinvaikutukset perustuvat suurelta osin elinkaaren ajalle, niiden mallinnus poikkeaa kahdesta muusta tarkastellusta vaihtoehdoisesta järjestämistavasta merkittävästi. Siksi nämä käsitellään erikseen alempana.

Taulukossa 5 on esitetty rahallisten kannustimien muutokset kolmenlaisiin siirtymiin: työttömyydestä kokoaikatyöhön, työttömyydestä osa-aikatyöhön ja osa-aikatyöstä kokoaikatyöhön. Osa-aikatyön palkaksi on oletettu puolet kokoaikatyön palkasta. Työllistymisveroaste kokoaikatyöhön (Koko) on nykyjärjestelmässä keskimäärin 67 %, osa-aikatyöhön 58 % eli hieman matalampi johtuen erilaisista suojaosista ja 75 % siirryttäessä osa-aikatyöstä kokoaikatyöhön.

Perustulomalli ei juuri muuta keskimääräisiä työnteon kannustimia koko väestön tasolla. Valtaosa väestöstä on työllisiä, joten keskimääräinen muutos selittyy pitkälti työllisten työnteon kannustimien muutoksilla. Nykyjärjestelmässä työttömän perusturvaa saavien osa-aikatyön kannustimet heikkenisivät perustulomallissa, koska verotus kiristyisi ja asumistuen määrä pienenesi (ks. kuvio 2a). Sen sijaan ansioturvan saajien kannustimet eivät juuri muuttuisi. Kotihoidontuen saajien työnteon

SELVITYSRAPORTIN LUONNOS 14.10.2022

kannustimet heikkenisivät, koska perustulo olisi korkeampi kuin tyypillinen kotihoidontuki. Kannustinsimuloinnissa ei ole mukana opiskelijoita, mutta on syytä olettaa, että opiskeluaikaisen työnteon kannustimet heikkenisivät merkittävästi, koska perustulo on merkittävästi suurempi kuin opintoraha. On hyvä muistaa, että osa perustulomallista rahoitetaan kiristämällä pääomatuloverotusta, mikä ei näy suoraan työnteon kannustimissa. Pääomatulon verotuksen kiristämällä voisi kuitenkin olla muita dynaamisia vaikutuksia

Yhden perusturvaetuuden kohdalla keskimääräiset kannustimet työllistyä täysipäiväisesti eivät muuttuisi ollenkaan. Tämä pätee niin työllisille kuin työttömille tai kotihoidontukea saaville. Tässä arvioitu yhden perusturvaetuuden malli kuitenkin muuttaisi kannustimia työllistyä osa-aikatöihin ja kannustimia siirtyä osa-aika töistä täysiaikaisiin töihin. Kannustimet työllistyä osa-aikaisesti heikentyisivät kaikissa tapauksissa johtuen työttömyysturvan suojaosien poistosta. Vastaavasti työttömyysturvan suojaosien poisto vahvistaisi kannustimia siirtyä osa-aikatöistä kokoajatöihin.

Taulukko 5. Perustulon ja perusturvaetuuden vaikutukset työnteon taloudellisiin kannustimiin työllistymisveroasteella mitattuna. Koko = työllistymisveroaste kokoajatöihin, Osa = työllistymisveroaste osa-aikatöihin (soviteltu tuki), Osa->koko = työllistymisveroaste osa-aikatyöstä kokoajatöihin.

	Henkilöä	Lähtötilanne			Perustulo			Perusturvaetus		
		Koko	Osa	Osa -> Koko	Koko	Osa	Osa->Koko	Koko	Osa	Osa->Koko
Työtön, perusturva	233 787	63 %	61 %	65 %	-1	+6	-7	0	+5	-6
Työtön, ansioturva	215 564	69 %	60 %	76 %	+1	-1	+2	0	+3	-3
Kotihoidontuki	82 624	52 %	18 %	84 %	+7	+17	-2	0	+6	-5
Työllinen	1 792 552	68 %	59 %	76 %	0	0	+1	0	+4	-4
Yhteensä	2 324 526	67 %	58 %	75 %	0	+1	0	0	+4	-4

Huom. osa-aikatyön palkka on 50 % ennustetusta kokoajatöiden palkasta. Osa-aikatyötä tekevien oletetaan olevan oikeutettuja soviteltuun työttömyystukeen. Kotihoidontuen saajienkin oletetaan siis hakevan työttömyysetuutta siirtyessään osa-aikatyöhön.

Osiossa 3.2 esiteltiin sosiaalisiin kannustinvaikutuksiin periaatteellisella tasolla. Sosiaalisiin voidaan ajatella vaikuttavan nk. ekstensiivisellä marginaalilla (siirtymät työllisyyden ja ei-työllisyyden välillä) ja intensiivisellä marginaalilla (työtulojen muutokset työllisten keskuudessa). Tilimallin yhteydessä ekstensiivisen marginaalin voidaan ajatella kuvaavan sitä, että koska etuuskäyttö vähentää nykyistä enemmän käytettävissä olevaa tuloa (eläkkeellä), työnteon kannustimet paranevat. Toisaalta työnteon kannustimet paranevat myös intensiivisellä marginaalilla, kun osa lisätulosta ei menekään verotukseen ja työttömyysvakuutusmaksuihin, vaan henkilön omalle tilille. Nämä kannustinvaikutukset koskevat henkilöitä, jotka odottavat päätyvänsä positiiviselle saldolle.

Kokonaisvaikutusten osalta mallinnuksen tulokset ovat hieman Määtäsen ja Salmisen (2015) aiempaa työtä positiivisempia. Tämä johtuu toisaalta siitä, että uudessa mallinnuksessa tietyt verotusta kuvaavat parametrit on arvioitu kireämmälle tasolle, mikä toisaalta voimistaa käyttäytymisvaikutuksia ja toisaalta leikkaa tilitylijäämistä syntyvää fiskaalista nettoalijäämää. Toisaalta tämä johtuu siitä, että uudessa mallinnuksessa on huomioitu myös intensiivinen marginaali. Tulosten perusteella Pareto-parannuksen aikaansaaminen sosiaalisiin on mahdollista. Vaikutukset kuitenkin riippuvat paljolti siitä, kuinka ihmiset ymmärtäisivät ja reagoisivat tilimallin kannustinrakenteeseen,

SELVITYSRAPORTIN LUONNOS**14.10.2022**

jossa työmarkkinoilla nyt tehtävät päätökset vaikuttavat käytettävissä olevaan tuloon vuosien tai vuosikymmenten päästä. Tulosten tarkempi esittely on tehty erillisessä muistiossa.

Sosiaaliturvan erilaiset järjestämistavat voivat muuttaa myös työn kysyntää. Esimerkiksi perustuloa on ajateltu matalapalkkatukena, joka ehkä mahdollistaisi aiempaa pienemmän palkan maksamisen ei-niin-tuottavasta työstä, ja siten lisäisi työn kysyntää. Tässä tarkasteltava perustulomalli ei kuitenkaan lisäisi juuri pienipalkkaisen työntekijän tuloja (ks. kuvio 2a), koska verotus kiristyy ja asumistuen rooli pienenee, joten perustulomalli tuskin juuri vaikuttaisi palkkatasoon tai työn kysyntään. Vaikutukset kuitenkin työnteon muotoihin kuten alustatyöhön tai yrittäjyyteen ovat mahdollisia, mutta vaikea ennustaa. Staattisessa tarkastelussa perustulomalli ei juuri muuttaisi yrittäjien tuloja.

5.4. Palveluihin osallistuminen ja velvoitteet

Palveluilla ja etuuksilla on nykyisessä sosiaaliturvajärjestelmässä paljon kytköksiä. Yksi keskeinen on, että työttömyysetuuksien saamiseksi henkilön on ilmoittauduttava työttömäksi työnhakijaksi TE-toimistossa. Työttömällä työnhakijalla on joitain velvoitteita, joiden laiminlyömisestä voi seurata karenssi eli etuudenmaksun määräaikainen keskeyttäminen. Tällaisia velvoitteita ovat mm. alkuhaastatteluun ja työnhakukeskusteluihin osallistuminen, aktiivinen työnhaku, tarjottujen töiden vastaanottaminen, TE-koulutuksiin osallistuminen, alle 25-vuotiailla opiskelupaikkojen hakeminen. Taulukko 6 listaa nykyisiin keskeisiin etuuksiin liittyviä velvoitteita. Seuraavassa käydään läpi, miten velvoitteet ja niistä seuraava palveluiden käyttö mahdollisesti muuttuisi tarkasteltavissa vaihtoehtoisissa malleissa.

Taulukko 6. Nykyisten etuuksien velvoitteita.

Etuus	Velvoite
Työttömyysetuudet	Mm. alkuhaastatteluun ja työnhakukeskusteluihin osallistuminen, aktiivinen työnhaku, tarjottujen töiden vastaanottaminen, TE-palveluihin osallistuminen, alle 25-vuotiailla opiskelupaikkojen hakeminen
Sairauspäiväraha	Lääkärikäynti (lääkärintodistus). Työterveyden tai Kelan seurantayhteydenotto tarkistuspisteiden kohdalla
Vanhempainpäivärahat	Raskausrahaa varten vaaditaan raskaustodistus, jonka saa käymällä neuvolassa
Kotihoidontuki	Ei saa käyttää kunnallisia varhaiskasvatuspalveluita (ns. käänteinen velvoite)
Opintotuki	Opintojen eteneminen (5 opintopistettä per tukikuukausi)
Toimeentulotuki	Ensisijaisten etuuksien velvoitteet (ks. esim. työttömyysetuudet)

Perustulo

Tarkasteltavassa perustulomallissa perustulo korvaisi monia etuuksia, joihin liittyy velvoitteita: työmarkkinatuen, vähimmäissairaus- ja vanhempainpäivärahan ja opintorahan. Myös toimeentulotuen saajien määrä vähenisi ainakin viidenneksellä. Perustulo ei sisältäisi velvoitteita, joten edellä mainittujen etuuksien korvaaminen poistaisi velvoitteita työnhakuun ja palveluihin osallistumiseen selvästi.

Henkilöt, jotka nykyjärjestelmässä saavat työttömän perusturvaetuuksia, eivät enää perustulomallissa olisi veloitettuja osallistumaan haastatteluihin tai hakemaan töitä tai opiskelupaikkoja. Sanktioituilla työnhakovelvoitteilla ja esimerkiksi maahanmuuttajan kotoutumissuunnitelmalla on todettu olevan työllisyyttä lisäävä vaikutus (Kauhanen 2019; Sarvimäki & Hämäläinen 2018), joten muutos saattaisi vähentää esimerkiksi maahanmuuttajien työllistymistä. Mallissa kuitenkin monet työttömät olisivat oikeutettuja toimeentulotukeen, johon liittyy nykyiselläänkin samanlaisia velvoitteita kuin työttömyysturvaan. Täten osa työttömistä perustulon saajista olisi edelleen työmarkkinavelvoitteiden piirissä, mutta sanktiot olisivat lievempiä: ainoana sanktiona toimisi toimeentulotuen perusosan alennus eikä karenssia olisi.

Sairauspäivärahan saaminen edellyttää lääkärintodistusta eli käytännössä yhteydenottoa lääkäriin. Lisäksi nykyisellään sairauspäivärahakautteen liittyy lukuisia tarkistuspesteitä, joissa joko työterveys tai Kela seuraa etuudensaajan työ- ja toimintakykyä. Jos vähimmäissairauspäiväraha korvattaisiin perustulolla, tämän tyyppiset seurantamekanismit poistuisivat, ja kontakti terveydenhuoltoon olisi yksilön oman aloitteen varassa. Tällä saattaisi olla vaikutuksia terveyspalveluiden käyttöön ja asiakkaan terveyteen, mutta asiasta ei ole tietääksemme tutkimustietoa.

Raskausrahan saaminen edellyttää raskaustodistusta, jonka saa käymällä neuvolassa. Jos perustulo korvaisi vähimmäismääräisen raskausrahan, tämä velvoite poistuisi, millä saattaisi olla vaikutusta äidin terveyden ja raskauden seurantaan. Haluttaessa olisi mahdollista liittää sama velvoite esimerkiksi lapsilisään, jota perustulo ei korvaisi.

Perustulo korvaisi opintorahan ja siihen liittyvän veloitteen opintojen etenemisestä. Samalla se kasvattaisi opiskelijoiden taloudellista turvaa, sillä perustulo olisi paljon suurempi kuin opintoraha. Muutos todennäköisesti vähentäisi halukkuutta nostaa opintolainaa ja tehdä töitä opintojen ohessa. Opintojen pituuteen näillä voisi olla eri suuntaisia vaikutuksia eri yksilöille. Opintojen etenemisveloitteen poistuminen voisi lisätä opiskeluaikoja osalla (periaatteessa opintojen etenemisveloitteen olisi mahdollista sijoittaa opintorahan sijasta opinto-oikeuteen). Toisaalta opiskeluaikaisen työnteon väheneminen voisi lyhentää opiskeluaikoja (ks. Uusitalo 2016). Käyttäytymisvaikutuksen suunta ja suuruus olisi siis hyvin epävarma.

Perustulo korvaisi kotihoidon tuen, jonka saaminen edellyttää, että alle 3-vuotias lapsi ei osallistu kunnalliseen varhaiskasvatukseen. Perustuloa saisi riippumatta nuorimman lapsen iästä, joten on todennäköistä, että perustulo pidentäisi lasten kotihoitajaksoja. Kotihoidontuen tason on nimittäin

SELVITYSRAPORTIN LUONNOS 14.10.2022

havaittu vaikuttavan erityisesti äitien työllisyyteen ja lapsen osallistumiseen varhaiskasvatukseen (mm. Kosonen 2017). Toisaalta, koska perustulo ei edellytä lapsen kotihoitoa, voi olla, että lasten varhaiskasvatukseen osallistuminen lisääntyisi osalla väestöstä.

Perusturvaetus ja osallistumislisä

Suomessa vastikkeellisesta sosiaaliturvasta on kirjoitettu muun muassa aktiivisen sosiaalipolitiikan tai aktivointipolitiikan osana, aktiivisena kansalaisuutena tai palveluihin velvoittamisena (Kautto 2004; Keskitalo 2008; Karjalainen 2011; Mäntyneva 2020). Yleisimmin käsitellään työttömyysturvan eli työttömyyden syystä saatavan etuuden vastikkeellisuutta. Erityisesti aktivointipolitiikkaan keskittyvässä kirjallisuudessa painottuvat työttömyysturvaetuuden saajan velvoitteet sekä pohdinta siitä, miten vastikkeellisuuden vaade etuudensaajaan vaikuttaa tai onko se ylipäänsä kohtuullinen (esim. Haikkola ym. 2017).

Vastikkeellisuus on kuitenkin laava käsite, jota sovelletaan muuhunkin kuin työttömyysturvaan (Clasen & Clegg 2007; Taylor ym. 2016; Reeves & Loopstra 2017). Yhden perusturvaetuuden velvoitteiden kuvaamisessa tukeudumme Jochen Clasenin ja Daniel Cleggin (2007) jäsenyykseen vastikkeellisuuden asteista. Heidän mukaansa analyttisesti voidaan erottaa ensinnäkin ne jäsenyysehdoit tai riskikategoriat, jotka tuovat oikeuden etuuteen (conditions of category). Tällaisia ovat esimerkiksi vanhuuseläkkeen ikäraajat tai se, minkälaisia riskejä sosiaalivakuutuksella ylipäänsä katetaan. Yhden perusturvaetuuden näkökulmasta tässä kategoriassa pitäisi luoda sellaiset säännöt, joissa henkilöillä on samat mahdollisuudet saada työkykyä edistävät kuntoutus- tai terveydenhuollon palvelut riippumatta siitä, mikä heidän työmarkkinastatuksensa on.

Clasenin ja Cleggin luokittelussa astetta vahvempaa vastikkeellisuutta kuvastavat olosuhde-ehdot (conditions of circumstances), joiden vallitessa oikeus etuuteen syntyy. Esimerkiksi ansiosidonnaisissa etuuksissa kuten työttömyysturvassa, vanhempainetuksissa tai sairauspäivärahassa, ansiotulojen määrä sekä ansaintatapa (yrittäjä vai työntekijä) vaikuttavat etuuden saantiin ja tasoon. Näitä ehtoja asetetaan sosiaalivakuutukseen perustuvassa turvassa, mutta samankaltaista ehdollisuutta löytyy myös sosiaaliavustuksissa. Avustuksissa kyse on usein tarve-, tulo- tai varallisuusharkinnasta. Näiden eri osatekijöiden säätämällä tuki voidaan kohdentaa vain kaikkein köyhimmille tai vaihtoehtoisesti rajata ulos lähinnä varakkaimmat. Ehtoja säätämällä voidaan myös reagoida taloussuhdanteiden muutoksiin. Erityisesti osallistumislisä edellyttäisi kokeilua ja seurantatietoa siitä, minkälaisia ehtoja ja toisaalta palveluita osallistumislisään oikeuttava osallistuminen edellyttää. Etuuksien ja palvelujen nykyistä tiiviimpi kytkös voisi parhaimmillaan tukea sitä, että tilapäiset työttömyysjaksot pystyttäisiin hyödyntämään koulutustason parantamisessa. Samaan aikaan koulutusta olisi mahdollista järjestää alueelliset työvoimatarpeet ja työllistymismahdollisuudet huomioiden. Etuuksien ja palvelujen tiiviimpi kytkeminen toisiinsa voisi parhaimmillaan tukea sitä, että erilaiset palvelutarpeet tunnistettaisiin nykyistä merkittävästi paremmin, jolloin myös osuvampia palveluyhdistelmiä pystyttäisiin muodostamaan.

Kolmas ja vahvin vastikkeellisuuden aste on kahdelle jo mainituille alisteinen, toimeenpanossa asetettavat käyttäytymissäännöt (conditions of conduct). Käyttäytymissääntöjä nykyisin sisältää

SELVITYSRAPORTIN LUONNOS

14.10.2022

esimerkiksi työttömyysturva, jota saadakseen henkilön täytyy olla paitsi rekisteröityneenä työnhakijana TE-palveluissa, myös asioida TE-toimiston kanssa sovitulla tavalla ja sovittuna ajankohtana. (Ks. Clasen & Clegg 2007.) Tämänkaltaiset käyttäytymistä ohjaavat säännöt, jotka tulevat lähelle workfare-ajattelua, olisi syytä puntaroida huolella, että ne eivät söisi osallistumislisän myönteistä vaikutusta.

Yhdessä perusturvaetuudessa perusosan saajalle velvoitteet palveluihin osallistumiseen olisivat edelleen olemassa. Ajatuksena kuitenkin olisi, että palvelut tarjottaisiin yksilölliset tarpeet huomioiden siten, että ne tukevat ihmistä työllistymisessä.

Sosiaalitili

Tarkasteltavassa sosiaalitalamallissa tilimuotoisia etuuksia olisivat opintoetuudet sisältäen opintorahan ja aikuiskoulutustuen sekä työttömyysturva sisältäen työttömän perusturvan, työttömän ansioturvan ja vuorottelukorvauksen. Sosiaalitilin rinnalle jäisi useita nykyjärjestelmässä olemassa olevia syyperustaisia etuuksia liittyen lapsen syntymään ja hoitoon, sairastumiseen, työkyvyttömyyteen, toimeentulotukeen ja muihin keskeisiin etuuksiin.

Etuudet olisivat edelleen syyperustaisia, joten opintoihin tai työttömyyteen liittyviin etuuksiin kytkeytyviä velvoitteita työnhakuun tai oikeuksia palveluihin ei karsittaisi. Mallin piirissä voitaisiin siis edellyttää esimerkiksi työnhakua, koulutukseen tai opintoihin hakeutumista ja toisaalta niissä edistymistä sekä myös samalla tavoittaa henkilöitä palveluiden piiriin.

Velvoitteet ja toisaalta myös kytkökset palveluihin olisivat edelleen olemassa myös monissa muissa etuuksissa, joihin sosiaalitalimalli ei lähtökohtaisesti ulottuisi.

6. Perusoikeusperusta ja EU-lainsäädäntö

6.1. Yleisiä näkökohtia

Perustuslaki toimii lainsäätäjän ohjenuorana

Sosiaaliturvaa koskevia lakiehdotuksia laadittaessa tulee lainvalmistelun kaikissa vaiheissa ottaa huomioon perustuslaista (731/1999, PL), Suomea sitovista kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista ja EU-oikeudesta juontuvat vaatimukset. Lainsäädännön perustuslainmukaisuutta ja yhteensopivuutta ihmisoikeussopimusten kanssa arvioidaan Suomessa ennakkollisesti eduskunnan perustuslakivaliokunnassa (ks. PL 74 §). Perustuslakivaliokunta antaa sille käsiteltäväksi lähetetystä lainsäädäntöehdotuksesta lausunnon, joka sitoo esityksen muuta eduskuntakäsittelyä.⁹

Suomen perustuslaki ja perusoikeudet asettavat lainsäätäjälle sekä aktiivisia toimintavelvoitteita että rajoituksia, mutta monet perusoikeudet jättävät lainsäätäjälle liikkumavaraa perusoikeuden toteuttamisessa. Esimerkiksi PL 19 §:n 2 momentti velvoittaa eduskuntaa antamaan lainsäädäntöä,

⁹ HE 1/1998 vp, s. 126; PeVL 10/1998 vp, s. 23.

SELVITYSRAPORTIN LUONNOS**14.10.2022**

joka takaa jokaiselle riittävän perustoimeentulon turvan säännöksessä mainittujen sosiaalisten riskien kohdatessa, mutta kyseinen perusoikeus ei määritä, millä tavalla tällainen toimeentuloturva tulisi järjestää. Lainsäätäjän harkintaa taas kaventaa esimerkiksi PL 6 §, joka edellyttää, että kaikki ovat yhdenvertaisia lain edessä (1 mom.) ja että ketään ei aseteta eriarvoiseen asemaan ilman hyväksyttävää perustetta (2 mom.). Yhdenvertaisuussäännös ei muodosta lainsäätäjän harkinnalle tiukkoja rajoja, jos lainsäädännössä tehtävät erottelut ovat perusteltuja yhteiskunnallisesti ja perusoikeusjärjestelmän kannalta, eivätkä erottelut ole kohtuuttomia tai mielivaltaisia¹⁰. Sen sijaan syrjintäkielto on esimerkki sellaisesta ehdottomasta perusoikeussäännöksestä, joka sitoo lainsäätäjää. Siitä ei voida poiketa tavallisella lailla.¹¹ Toisaalta on huomattava, että kyseinen säännös ei estä erottelujen tekemistä, jos eri asemaan asettamiselle on olemassa hyväksyttävät perusteet. Esimerkiksi työttömyyden aikaista turvaa ei tarvitse järjestää kaikille samalla tavalla, mutta erottelujen tulee kuitenkin olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä¹².

Keskeinen vaatimus sosiaaliturvaa toimeenpanevalle hallinnolle kumpuaa oikeusvaltioperiaatteesta: kaiken julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, jota tulee noudattaa tarkoin (PL 2.3 §). Perustuslaki edellyttää, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista, kuten sosiaalietuuden saamisedellytyksistä, säädetään eduskunnan säätämällä lailla (PL 80 §). Erityisesti perusoikeuksien kannalta merkittävässä sääntelyssä, jollaista sosiaaliturvaa koskeva sääntelykin on, toimivaltaisen viranomaisen ja viranomaisen toimivallan tulee ilmetä yksiselitteisesti lainsäädännöstä¹³.

Perusoikeuksia on mahdollista rajoittaa tietyin edellytyksin

Muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta perusoikeudet eivät ole ehdottomia, vaan niitä voidaan tietyin edellytyksin rajoittaa tai muulla tavoin säännellä perusoikeuden käyttöä. Toisaalta perusoikeuksien luonne ja tarkoitus huomioon ottaen on tarkoituksenmukaista pitää rajoitukset mahdollisimman vähäisinä.

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa ajatuksena oli, että eduskunnalla säilyy tietyissä raameissa mahdollisuus rajoittaa perusoikeuksia, jolloin viime kädessä asian ratkaisee eduskunnan perustuslakivaliokunta.¹⁴ Perusoikeuksia on mahdollista rajoittaa joko itse perusoikeussäännöksessä kuvatulla tavalla, taikka tietyin, pitkälti perustuslakivaliokunnan lainsäädäntökäytännössä muodostunein edellytyksin. Toisin sanoen perusoikeuksien rajoittamista koskevat yleiset opit määrittävät reunaehdot, joiden nojalla perusoikeuden rajoittaminen voi tapahtua.

Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ovat seuraavat:

- 1) Rajoitus perustuu eduskunnan säätämään lakiin.

¹⁰ HE 309/1993 vp, s. 42–43.

¹¹ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

¹² Esim. PeVL 46/2002 vp, s. 6.

¹³ Ks. esim. PeVL 32/2012 vp, s. 6.

¹⁴ PeVM 25/1994 vp, s. 4–5.

SELVITYSRAPORTIN LUONNOS**14.10.2022**

- 2) Rajoitus on määritetty tarkasti ja täsmällisesti, ja sen olennainen sisältö ilmenee laissa.
- 3) Rajoitus on tarpeen painavan yhteiskunnallisen syyn takia, ja se on hyväksyttävä myös perus- ja ihmisoikeuksien kannalta.
- 4) Perusoikeuden ydinalueelle ulottuvaa rajoitusta ei voida säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.
- 5) Rajoitus on suhteellisuusperiaatteen mukaisesti välttämätön ja oikeasuhtainen.
- 6) Oikeusturva on otettu huomioon perusoikeusrajoituksessa.
- 7) Rajoitus ei ole ristiriidassa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa.¹⁵

Sosiaaliturvauudistuksen kannalta tämä tarkoittaa sitä, että jos perustuslain turvaamaan perusoikeuteen kohdistuisi jonkinlainen rajoitus (esim. vähimmäisturvan tai perustoimeentuloturvan ehdollisuus), sen tulee täyttää mainitut kriteerit, jotta se voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Esimerkiksi perustoimeentuloturvan ehdollisuudesta perustuslakivaliokunta on todennut, että sosiaalietuuden saamiseen liittyvien ehtojen tulee kytkeytyä siihen sosiaaliseen riskiin, johon kyseinen etuus liittyy.¹⁶

Toimeentuloturva suojaavat perus- ja ihmisoikeudet

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan "[I]ailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella". Toisin sanoen perustuslaki edellyttää, että jokaiselle turvataan perustoimeentulo säännöksessä mainituissa **sosiaalisissa riskitilanteissa**. Oikeus perustoimeentulon turvaan säännöksessä luetelluissa elämäntilanteissa tulee taata subjektiivisena oikeutena tavallisen lain tasolla. Kyse on ns. perustuslaillisesta toimeksiannosta: lainsäätäjään kohdistuu toimintavelvoite antaa kyseistä perusoikeutta turvaavaa lainsäädäntöä, ja lisäksi perusoikeudella on vaikutusta eduskunnan käyttäessä budjettivaltaansa. Kyseinen perusoikeus ei kuitenkaan ole subjektiivinen oikeus, eli se ei ole itsessään suoraan sovellettava viranomaisissa tai tuomioistuimissa.¹⁷

Perusoikeutena perustoimeentuloturva ei kiinnity voimassa olevan sosiaaliturvajärjestelmän etuuksiin tai niiden tasoihin, vaan muutokset ovat tietyissä rajoissa mahdollisia. Ajatuksena on, että myös sosiaaliset perusoikeudet mahdollistavat tarpeelliset lainsäädäntömuutokset yhteiskunnan ja sen taloudellisten olosuhteiden muuttuessa. Lainsäädäntömuutosten tulee kuitenkin täyttää tietyt kriteerit. Perusoikeusuudistuksen valossa keskeisiä kriteereitä ovat:

¹⁵ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

¹⁶ Sakslin 1999, s. 241.

¹⁷ PeVM 25/1994 vp, s. 6, 10.

SELVITYSRAPORTIN LUONNOS**14.10.2022**

- 1) **Kattavuus:** Muutoksia tehtäessä on huolehdittava siitä, että kaikki PL 19.2 §:ssä mainitut riskitilanteet katetaan yhden tai useamman etuuden avulla. Lisäksi kattavuus edellyttää, että etuusjärjestelmien ulkopuolelle ei jää väliinputoajaryhmiä.
- 2) **Riittävyys:** Perustoimeentuloturvan tulee olla riittävää, ja tämän arvioinnissa voidaan ottaa huomioon lakisääteisten sosiaaliturvajärjestelmien lisäksi henkilön toimeentulomahdollisuudet kokonaisuutena arvioiden, esimerkiksi perhesuhteiden osalta. Toisin sanoen tarveharkintaa ei ole täysin poissuljettu perusturvaetuuksissa. Yhtäältä perustoimeentuloturvan tulisi olla siten riittävää, ettei sen saajalla ole säännönmukaista tarvetta turvautua PL 19.1 §:n mukaiseen vähimmäisturvaan.
- 3) **Olennainen puuttuminen ei ole mahdollista:** Muutokset toimeentuloturvalainsäädäntöön eivät ole perustuslainmukaisia, jos niillä puututaan olennaisesti PL 19.2 §:n suojaamaan perustoimeentuloturvaan. Kyse ei ole vain turvan euromääräisestä tasosta (esim. riittävyys), vaan PL 19.2 §:n suojavaikutus on moniulotteisempi (esim. kattavuus).
- 4) **Sosiaaliturvan kehittäminen:** Sosiaaliturvajärjestelmää tulee kehittää yhteiskunnan taloudelliset voimavarat huomioiden siten, että perustoimeentuloturva voidaan taata myös pitkällä aikavälillä.¹⁸

Perustoimeentuloturvan **ajallisesta kestosta** sosiaali- ja terveysvaliokunta huomautti perusoikeusuudistuksesta perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa perustoimeentulon turvaavan perusoikeussäännöksen edellyttävän, että ”perustoimeentulo on turvattu koko sinä aikana, jonka työttömyys, sairaus, työkyvyttömyys tai vanhuus kestää. Lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella annettavan turvan pituus on harkinnanvaraisempi”.¹⁹

Perustuslain 19.2 §:n nojalla ”**jokaisella**” on oikeus perustoimeentuloturvaan. Tässä yhteydessä termillä ”jokainen” viitataan kaikkiin Suomen lainkäyttöpiirissä oleviin henkilöihin. Perustuslaista ei aiheudu estettä asettaa perustoimeentuloturvaetuuden saamisedellytykseksi asumista tai työskentelyä Suomessa. Sen sijaan PL 19.1 §:n mukaisen vähimmäisturvan saaminen kytkeytyy tarpeeseen ja on oleskeluperusteinen. PL 19 §:n 1 momentin mukaisesti ”[j]okaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon”. Toisin kuin vähimmäisturvaa, perustoimeentuloturvaetuuksia ei ole tarkoituksenmukaista eikä edes mahdollista käytännössäkään turvata henkilöille, jotka vain tilapäisesti oleskelevat Suomessa. Näin ollen on katsottu perustelluksi, että etuuden saaminen ja/tai sen suuruus voidaan porrastaa Suomessa asumisen tai työskentelyn keston mukaan.²⁰

Kotimaisen perusoikeusdoktriinin lisäksi sosiaaliturvaudistuksen suuntaviivoja voidaan hakea myös Suomea sitovista **kansainvälisistä ihmisoikeuksista**. Erityisesti Euroopan neuvoston alainen

¹⁸ HE 309/1993 vp, s. 70–71, PeVM 25/1994 vp, s. 10.

¹⁹ StVL 5/1994 vp, s. 3.

²⁰ HE 309/1993 vp, s. 72.

SELVITYSRAPORTIN LUONNOS 14.10.2022

uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja (uESP) ja sitä koskevat tulkintakäytännöt tuottavat sosiaaliturvaa koskevia kriteereitä. Sosiaalista peruskirjaa tulkitseva Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on huomauttanut, että sosiaaliturvajärjestelmien tulee olla kattavia niin asiallisen soveltamisalan (sosiaaliset riskit ja elämäntilanteet) kuin henkilöllisen soveltamisalan (järjestelmän piiriin kuuluva väestö) suhteen. Lisäksi se on todennut, että sosiaaliturvajärjestelmän tulee olla kollektiivisesti rahoitettu sosiaalivakuutusmaksuin ja/tai verovaroin, sillä kollektiivinen rahoitus jakaa riskitaakkaa oikeudenmukaisesti ja taloudellisesti, ja samalla se ehkäisee heikommassa asemassa olevien työntekijöiden syrjintää.²¹

Sosiaalisten oikeuksien komitean mukaan toimeentuloturvaetuuden tulisi olla kohtuullisessa suhteessa sitä edeltäneeseen tulotasoon nähden, ja lähtökohtaisesti vähintään 50 % ekvivalentista mediaanitulosta. Etuustason ollessa 40–50 % ekvivalentista mediaanitulosta voidaan tuen riittävyyden arvioinnissa ottaa huomioon myös soveltuvin osin mahdollisia muita etuuksia. Jos etuustaso jää alle 40 %, se katsotaan riittämättömäksi. Monet Suomen perusturvaetuuksien vähimmäistasot eivät tämän kriteerin valossa ole riittäviä (esim. peruspäiväraha ja sairauspäiväraha).²²

6.2. Erilaisiin sosiaaliturvan järjestämistapoihin liittyvät keskeiset perusoikeuskysymykset²³

Perusturvaetus ja osallistumislisä

Yksi perusturvaetus sosiaaliturvan järjestämistapana olisi valtiosääntöoikeudellisesti sikäli selkeä malli, että se nojaa pitkälti nykyiseen syyperusteiseen toimeentuloturvajärjestelmään, jonka perusoikeudelliset ulottuvuudet on suurelta osin jo arvioitu perustuslakivaliokunnassa.

Perustuslain 19.2 § ja sen ilmentämä toimeentuloturvan syyperusteisuus ei estä nykyisten **perusturvaetuuksien yhdistämistä/yhtenäistämistä** yhden perusturvaetuuden kokonaisuudeksi, sillä säännös ei edellytä juuri nykyisen kaltaista sosiaaliturvajärjestelmää, vaan jättää järjestämistavan suhteen lainsäätäjälle harkintavaltaa. Edellytyksenä kuitenkin on, että siltä osin kuin yksi perusturvaetus ei kattaisi kaikkia PL 19.2 §:ssä mainittuja sosiaalisia riskitilanteita, on niitä varten olemassa omat järjestelmänsä, eikä väliinpuutoajatilanteita pääse syntymään.²⁴

Perustuslaki ei myöskään estä **opintotuen liittämistä** yhteen perusturvaetuuteen, vaikka opiskelun tukeminen perustuukin PL 16.2 §:ään, eikä PL 19.2 §:ään. Kuten eduskunnan sivistysvaliokunta esitti perusoikeusuudistuksen yhteydessä, opintojen aikaista toimeentulojärjestelmää tulisi kehittää kohti muuta perusturvaa, jotta opintojen aikainen toimeentulo olisi paremmin yhteensovittavissa muihin etuusjärjestelmiin. Toisaalta lainapainotteisuus on hyväksyttävää opintojen aikaisen toimeentulon

²¹ ECSR, The Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights 2018, s. 137–138.

²² ECSR, Finnish Society of Social Rights v. Finland, Complaint No. 88/2012, decision on the merits 9.9.2014, kohdat 63–64 sekä 68–74.

²³ Ks. näistä tarkemmin SÖPU-hankkeen loppuraportti (julkaisu keväällä 2023).

²⁴ Ks. HE 309/1993 vp, s. 70.

SELVITYSRAPORTIN LUONNOS**14.10.2022**

järjestämisessä, koska kouluttautuminen ei ole sanotusti sosiaalinen riski, vaan pikemminkin sijoitus tulevaisuuteen.²⁵

Perustuslaki edellyttää, että perustoimeentuloturva järjestetään PL 19.2 §:ssä mainituissa elämäntilanteissa **subjektiivisena oikeutena** tavallisen lain tasolla²⁶. Etuuksiin voi kuitenkin sisältyä **tarveharkintaa**, sillä kuten perusoikeusuudistuksessa todettiin, "[p]erustoimeentulon turvan riittävyttä arvioitaessa on merkitystä sillä, onko henkilöllä lakisääteiset turvajärjestelmät ja hänen tilanteensa kuten esimerkiksi perhesuhteensa muutoin kokonaisuutena arvioiden toimeentulon edellytykset huolimatta siitä, että hänen normaalit toimeentulomahdollisuutensa ovat säännöksen tarkoittaman seikan, esimerkiksi työttömyyden johdosta, heikentyneet"²⁷. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin huomauttanut, että perusoikeuksien yksilöllisen luonteen takia asianmukaisinta perustuslain kannalta olisi ulottaa tarveharkinta vain yksilön omiin tuloihin²⁸. Perusturvaetuuden **perusosa** olisi sopusoinnussa näiden näkökohtien kanssa, sillä se taattaisiin subjektiivisena oikeutena, eikä se sisältäisi tarveharkintaa. Jos etuuden taso säilyisi nykyisellään, valtiosääntöoikeudellinen kysymys tason riittämättömyydestä ei tämän muutoksen myötä poistuisi²⁹.

Perusturvaetuuden perusosan saamiseen liitetään entistä tiiviimmin myös **tarpeellisten palveluiden saaminen**. Kyse olisi yksilön kannalta yhtäältä oikeudesta hänelle tarpeelliseen ja tarkoituksenmukaiseen palveluun, mutta tietyissä tilanteissa myöskin velvollisuudesta osallistua palveluun. Tämä koskee nykyisin erityisesti työllistymistä tukevia palveluita sekä työkykyä parantavia palveluita. Tältä osin on huomioitava, että perusoikeuksien vastaista olisi asettaa sosiaalietuuden ehdoiksi sellaisia velvollisuuksia, joiden toteuttaminen ei ole tosiasiallisesti mahdollista³⁰.

Yhden perusturvaetuuden ja osallistumislisän mallissa, toisin kuin esimerkiksi perustulossa, **vastikkeellisuus** valtiosääntöoikeudellisena kysymyksenä säilyisi, mikä ei kuitenkaan lähtökohdiltaan olisi ongelmallista perusoikeusjärjestelmän kannalta. Perustuslakivaliokunta on nimittäin todennut, että perusturvaetuuden saamisen "ehdot voivat rakentua sen varaan, että asianomainen itse aktiivisesti myötävaikuttaa sellaisiin toimiin, jotka viime kädessä ovat omiaan edistämään hänen työkykynsä ylläpitämistä ja työllistymistä. Turvan saamisen ehdot voivat siten olla tuensaajan vastasuorituksia edellyttäviä. Sanktiona käytetyn etuuden epäämisen pitää kuitenkin olla asiallisesti perustellussa suhteessa siihen, minkälaisia työllistymisen edistämistä tarkoittavia toimintoja on ollut tarjolla ja mitä työttömänä olevan henkilön syyksi voidaan lukea."³¹

Perusturvaetuuden **turvaosa** kiinnittyisi PL 19 §:n systematiikassa sen 1 momenttiin. Kun turvaosa olisi perusturvaetuuden perusosaa pienempi, se olisi linjassa sen seikan kanssa, että

²⁵ SiVL 3/1994 vp, s. 3–4.

²⁶ HE 309/1993 vp, s. 70; PeVM 25/1994 vp, s. 10.

²⁷ HE 309/1993 vp, s. 70–71.

²⁸ PeVL 46/2002 vp, s. 5.

²⁹ Ks. PeVL 47/2017 vp, s. 5, ja PeVL 40/2018 vp, s. 4.

³⁰ Sakslin 1999, s. 235.

³¹ PeVL 46/2002 vp, s. 2.

SELVITYSRAPORTIN LUONNOS 14.10.2022

perustoimeentuloturvan taso on viimesijaiseen ja välttämättömään vähimmäisturvaan nähden ”pidemmälle menevää”³². Turvaosa olisi lähtökohtaisesti sopusoinnussa PL 19.1 §:n kanssa sikälikin, että sen avulla turvattaisiin oikeutta välttämättömään toimeentuloon, ja näin ollen sen saamiseksi voidaan myös edellyttää yksilökohtaista tarveharkintaa³³.

Yhden perusturvaetuuden **hoivaosa** ei kuuluisi PL 19.2 §:n soveltamisalaan, sillä perustuslakivaliokunta on todennut, että kotihoidontuki ei ole perustoimeentuloturva. Lastenhoidon tuet kiinnittyvät PL 19.3 §:ään, koska ne ovat vaihtoehtoja kyseisen säännöksen turvaamille palveluille. Toisaalta PL 19.3 § ei ”myöskään anna institutionaalista suojaa lasten kotihoidon tuelle järjestelmänä”, joten muutokset siihen ovat perustuslain kannalta mahdollisia.³⁴ Saman voitaneen tulkita koskevan myös omaishoidontukea.

Perusturvaetuuden **asumisosa** vastaisi PL 19.4 §:n mukaista julkiseen valtaan kohdistuvaa veloitetta edistää, että jokaisen oikeus asuntoon toteutuisi. Perustuslakivaliokunta on todennut, että PL 19.4 §:n lisäksi asumistuella on merkitystä myös PL 19.2 §:n perustoimeentuloturvan ja PL 19.1 §:n vähimmäisturvan kannalta. Vaikka perustuslakivaliokunta on katsonut, että perusoikeuksien yksilöllisen luonteen takia asumistukea olisi perusteltua kehittää yksilöllisempään suuntaan, tuen ruokakuntakohtaisuus ei kuitenkaan ole ristiriidassa perustuslain kanssa.³⁵ Tältä osin asumisosan (eli nykyisen yleisen asumistuen) perustuslainmukaisuus on jo arvioitu perustuslakivaliokunnassa.

Perusturvaetuuden **korvausosaan** niputettaisiin sairausvakuutuskorvaukset, vammaisetuudet ja lapsilisät, jotka kaikki kiinnittyvät PL 19.3 §:ään. Niiden määräytymisperusteet säilyisivät kuitenkin ennallaan, joten tältä osin muutos ei olisi ongelmallinen perustuslain kannalta.

Yhteen perusturvaetuuteen sisältyvään **osallistumislisään** voi liittyä yhdenvertaisuuden ja syrjintäkiellon kannalta merkityksellisiä perusoikeuskysymyksiä esimerkiksi silloin, jos osallistumisen mahdollisuudet rajataan liian kapea-alaisiksi, jolloin kaikilla ei ole mahdollisuutta tavoiteltuun osallistumiseen ja siitä saatavaa lisään.

Perustulo

Perustuslakivaliokunnan perustulokokeilua koskevasta lausunnosta (PeVL 51/2016 vp) voidaan päätellä, että yleisesti ottaen perustulo sosiaaliturvan järjestämistapana olisi perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä. Perustulo (toki tarkemmasta mallista riippuen) näyttäisi lähtökohtaisesti täyttävän perustoimeentuloturvan valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot, ja samalla se saattaisi parantaa myös joidenkin muiden perusoikeuksien toteutumisen edellytyksiä.

³² HE 309/1993 vp, s. 70.

³³ HE 309/1993 vp, s. 69; PeVM 25/1994 vp, s. 10.

³⁴ PeVL 39/1996 vp, s. 2.

³⁵ PeVL 17/2014 vp, s. 2–3.

SELVITYSRAPORTIN LUONNOS**14.10.2022**

Yksi sosiaaliturvauudistuksen julkilausutuista tavoitteista on **yksinkertaistaa** monimutkaiseksi kehittyntä sosiaaliturvajärjestelmän kokonaisuutta. Perustuslakivaliokunta on todennut, että erityisesti perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä, kuten sosiaaliturvassa, sen kohderyhmän, eli etuudensaajien tulisi voida ymmärtää ja kyetä ilman hankaluutta soveltaa niitä säännöksiä, jotka koskettavat heidän tavanomaista elämäänsä³⁶. Nykyiseen lainsäädäntöön verrattuna perustulo saattaisi kansalaisten näkökulmasta yksinkertaistaa ja selkeyttää sosiaaliturvasääntelyä sanotulla tavalla.

Muihin sosiaaliturvauudistuksen tavoitteisiin nähden perustulon avulla **työn ja etuuden yhteensovittaminen** olisi nykyistä helpompaa, mikä olisi merkityksellistä oikeutta työhön ja elinkeinovapautta turvaavan perustuslain 18 §:n kannalta. Perustulo saattaisi myöskin parantaa **elinikäisen oppimisen** taloudellisia edellytyksiä, mikä tukisi perustuslain 16.2 §:n tavoitetta turvata jokaiselle mahdollisuudet kehittää itseään varattomuuden estämättä. Toisaalta perustulo sinällään ei tue sosiaaliturvauudistuksen tavoitetta **palveluiden ja etuuksien yhteensovittamisesta**, mikä ei kuitenkaan itsessään ole valtiosääntöoikeudellinen kysymys tai ongelma.

Kuten edellisessä alaluvussa kuvattiin, perustulossakaan eri perusturvaetuuksien niputtaminen yhteen ei olisi perustuslain kannalta ongelmallista, koska PL 19.2 § ei kiinnity nykyisiin etuusjärjestelmiin, vaan sen on tarkoituskin mahdollistaa niiden muutokset yhteiskunnan kehittyessä. Oleellista on, että perustoimeentuloturva on asianmukaisesti järjestetty **subjektiivisena oikeutena** säännöksessä mainituissa riskitilanteissa.³⁷ Perustulo kattaisi niistä ainakin sairauden, työkyvyttömyyden ja työttömyyden sekä lapsen syntymän. Turva vanhuuden ajalle ja huoltajan kuoleman johdosta jäisivät ehdotetussa perustulomallissa ulkopuolelle, järjestettäväksi omina etuuksinaan, mikä olisi perustuslain kannalta täysin hyväksyttävää.

Perustuloa olisi tarkoitus maksaa automaattisesti ja vastikkeettomasti kaikille täysi-ikäisille, joten monet **yhdenvertaisuutta** ja syrjintää koskevat kysymykset eivät nouse esiin tässä järjestämistavassa. Perustulo myös parantaisi yhdenvertaisuutta, kun sen myötä poistuisivat etuuden hakeminen ja oman elämäntilanteen ja tuen tarpeen perustelemisen ja osoittamisen, mikä voi olla joissakin elämäntilanteissa toisia hankalampaa. Perustulon myöntämisprosessi ei edellyttäisi samanlaista kajoamista kansanlaisten yksityiselämän alueelle (PL 10 §) kuin mitä syyperusteisissa järjestelmissä edellytetään. Perustulo olisi myöskin yksilökohtainen, mikä vastaa perustuslakivaliokunnan omaksumaa kantaa perusoikeuksien yksilöllisestä luonteesta³⁸. Perusturvaetuuden **vastikkeellisuus** valtiosääntöoikeudellisena kysymyksenä ei aktualisoituisi perustulon kohdalla, joten tältäkin kannalta perustulo olisi yksinkertaisempi tapa toteuttaa sosiaaliturvaa.

³⁶ Ks. esim. PeVL 51/2016 vp, s. 5.

³⁷ HE 309/1993 vp, s. 70; PeVM 25/1994 vp, s. 10.

³⁸ Esim. PeVL 46/2002 vp, s. 5.

SELVITYSRAPORTIN LUONNOS 14.10.2022

Kun perustulo maksettaisiin automaattisesti kaikille sen piiriin kuuluville, se poistaisi syyperusteisen järjestelmän väliinpuotoajaongelman. Toisaalta perustulojärjestelmässäkin on välttämätöntä määrittää sen **henkilöllinen soveltamisala**, kuten milloin ja millä kriteereillä Suomeen muuttava henkilö pääsee kyseisen järjestelmän piiriin, ja vastaavasti milloin muutto Suomen ulkopuolelle tai muu seikka katkaisee perustulon maksatuksen. Tässä yhteydessä on syytä huomioida, että sosiaaliturvaa ei ole mahdollista kytkeä kansalaisuuteen³⁹. Toinen henkilöllinen soveltamisalarajaus koskee **ikärajoja**, jos perustuloa maksettaisiin vain täysi-ikäisille. Lähtökohtaisesti täysi-ikäisyyteen kytketty ikäraja olisi perustuslainmukainen, mutta ikärajausten perustelut on esitettävä ja perusteluiden on oltava perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät.

Perustulo sosiaaliturvan järjestämistapana toteuttaisi **muodollista yhdenvertaisuutta**, mutta **tosiasiallisen yhdenvertaisuuden** saavuttamiseksi perustulon rinnalle tarvitaan esimerkiksi sairaudesta tai vammasta aiheutuvia kustannuksia kompensoivia etuuksia. Toisin sanoen perustulo ei voi edes ns. täytenä perustulona korvata kaikkia nykyisenkaltaisen sosiaaliturvan etuusjärjestelmiä. Lisäksi on huomattava, että osittaisen perustulon lisäksi tarvitaan edelleen esimerkiksi asumisen tukemisen muotoja. Perustulo ei myöskään voisi korvata taikka poistaisi tarvetta PL 19.1 §:n mukaisille viimesijaisen ja tarveharkintaisen vähimmäisturvan muodoille. On myös huomattava, että PL 19.1 § on itsessään subjektiivinen oikeus, johon yksilö voi suoraan vedota vaatimuksensa perusteena.

Keskeinen perustuloa koskeva kysymys on **tuen suuruus**. Perustuslaki ei aseta mitään tiettyä vähimmäistasoa perusturvaetuuksille, mutta perusoikeusuudistuksen yhteydessä todettiin, kuten edellä on tuotu esiin, että perustoimeentuloturva tarkoittaa pidemmälle menevää etuustasoa vähimmäisturvaan verrattuna⁴⁰. Viitteitä turvan tasosta voidaan hakea myös kansainvälisistä instrumenteista. Esimerkiksi uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan tulkintakäytännössä on katsottu, että toimeentuloa turvaavan etuuden tulisi olla kohtuullisessa suhteessa sitä edeltäneeseen tulotasoon nähden, ja lähtökohtaisesti vähintään 50 % ekvivalentista mediaanitulosta⁴¹.

Jos perustulo olisi tasoltaan korkeampi kuin mitä nykyiset perusturvaetuudet ovat, korjaantuisi kaksi valtiosääntöoikeudellista ongelmaa, joihin myös perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota: perusturvan riittämättömyys⁴² sekä se seikka, että monet perusturvan varassa elävät joutuvat tukeutumaan pitkiäkin aikoja PL 19.1 §:n vähimmäisturvaan, eli toimeentulotukeen, vaikka se on tarkoitettu viimesijaiseksi ja väliaikaiseksi tueksi⁴³. Tältä osin perustuslakivaliokunta totesi jo perusoikeusuudistuksen yhteydessä, että PL 19.2 §:ssä luetelluissa elämäntilanteissa yksilön perustoimeentuloturva ei saisi muodostua PL 19.1 §:n mukaisesta viimesijaisesta turvasta⁴⁴.

Sosiaalitili

³⁹ HE 309/1993 vp, s. 23.

⁴⁰ HE 309/1993 vp, s. 70.

⁴¹ ECSR, Finnish Society of Social Rights v. Finland, Complaint No. 88/2012, decision on the merits 9.9.2014.

⁴² Ks. myös esim. Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2015–2019 (THL Työpaperi 6/2019).

⁴³ PeVL 31/1997 vp, s. 2–3; PeVL 47/2017 vp, s.4–5; PeVL 40/2018 vp, s. 4.

⁴⁴ PeVM 25/1994 vp, s. 10.

SELVITYSRAPORTIN LUONNOS
14.10.2022

Sosiaalitali olisi sosiaaliturvan järjestämistapana valtiosääntöoikeudellisesti edellä kuvattuihin malleihin verrattuna sikäli vieras, että tällaista mallia ei ole ollut aiemmin perustuslakivaliokunnan arvioitavana, joskin nykyjärjestelmässä voi olla nähtävissä joitakin sosiaalitalimallia etäisesti muistuttavia elementtejä (esim. opintolaina).

Sosiaalitalin osalta keskeinen kysymys koskee tilille kertyneen positiivisen saldon **omaisuudensuojaa**. Omaisuudensuoja (PL 15 §) turvaa varallisuusarvoista oikeutta. Omaisuudensuojan piiriin kuuluvat esimerkiksi sellaiset julkisen vallan rahasuoritusvelvollisuudet, kuten sosiaalietuudet, jotka ovat erääntyneet maksettavaksi. Perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan sosiaalietuuksissa omaisuudensuojaa voi saada sellainen ansiosidonnainen etuus, kuten eläke, joka ikään kuin maksetaan myöhennettynä palkanosana, eli vastikkeena työsuorituksesta. Näin ollen kertyneet ansioeläkkeet nauttivat omaisuudensuojaa, kun taas kansaneläkkeet eivät ole omaisuudensuojan piirissä.⁴⁵ Tosin näiden välinen erottelu on joitakin osin liudentunut⁴⁶.

Omaisuudensuojaan liittyy **luottamuksensuojaperiaate**: yksilöllä on oikeus luottaa heidän taloudellista asemaansa sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen.⁴⁷ Sosiaalietuuksien osalta luottamuksensuoja valtiosääntöoikeudellisena periaatteena kiinnittyy erityisesti niihin tilanteisiin, jolloin henkilö on lähitulevaisuudessa eläköitymässä. Näissä tilanteissa on tärkeää toteuttaa muutoksia asteittain, sillä kuten perustuslakivaliokunta on todennut ”[n]äin pyritään pehmentämään muutosten vaikutuksia erityisesti lähitulevaisuudessa eläkeiän saavuttaville henkilöille. Tätä voidaan pitää osoituksena suojata valtiosääntöoikeudellisesti merkittävällä tavalla tällaisten ikäryhmien oikeutettuja odotuksia, joita vähän aikaa ennen eläketapahtumaa toteutettavat eläkejärjestelmien ennakoimattomat muutokset voisivat muutoin horjuttaa.”⁴⁸

Sosiaalitalimallissa peruste eläköitymishetken positiivisen saldon (tiliylijäämä) omaisuudensuojalle liittyy sen kannustinelementtiin ja rahoitukseen. Sosiaalitalimallin keskeisenä kannustimena on ehdotettu, että tilin positiivinen saldo maksettaisiin (kertasuorituksena tai lisäeläkkeenä) henkilölle itselleen tämän jäätyä eläkkeelle. Kun yksilö pakollisia vakuutusmaksuja suorittaen ”säästää” sosiaalitalilleen, voidaan tämä kuvatussa sosiaalitalimallissa rinnastaa pakollisiin työeläkevakuutusmaksuihin, jolloin tilille säästetyn summan tulisi saada omaisuudensuojaa samoin perustein kuin ansioeläkkeet. Rahoituksen osalta tulee muistaa, että Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea (ECSR) on katsonut sosiaaliturvajärjestelmien edellyttävän myös kollektiivista rahoitusta⁴⁹.

⁴⁵ HE 309/1993 vp, s. 62–63. Omaisuudensuojasäännöksen sijaan PL 19.2 § suojaa kansaneläkkeitä, kuten muitakin perusturvaetuksia.

⁴⁶ Länsineva, Pekka: Omaisuudensuoja (PL 15 §). Teoksessa Hallberg, Pekka; Karapuu, Heikki; Ojanen, Tuomas; Scheinin, Martin; Tuori Kaarlo; Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Verkkoaineisto (avattu 17.8.2022).

⁴⁷ Länsineva, Pekka: Omaisuudensuoja (PL 15 §). Teoksessa Hallberg, Pekka; Karapuu, Heikki; Ojanen, Tuomas; Scheinin, Martin; Tuori Kaarlo; Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. Verkkoaineisto (avattu 17.8.2022).

⁴⁸ PeVL 60/2002 vp, s. 2; Ks. myös Tuori & Kotkas 2016, s. 284–285.

⁴⁹ ECSR, The Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights 2018, s. 138.

SELVITYSRAPORTIN LUONNOS 14.10.2022

Valtiosääntöoikeudellisesti keskeinen sosiaalitimalliin liittyvä kysymys koskee tilannetta, jolloin tilin saldo menee negatiiviseksi. Näissäkin tilanteissa tulee turvata oikeus perustoimeentulonturvaan PL 19.2 §:n mukaisesti, sillä kuten aiemmin jo todettiin, PL 19.2 §:ssä tarkoitetuissa elämäntilanteissa toimeentulo ei saisi muodostua PL 19.1 §:n mukaisesta viimesijaisesta turvasta.

Joissakin tilimalleissa on esitetty, että tilin negatiivinen saldo voitaisiin vähentää työeläkkeestä⁵⁰. Ehdotus on omaisuudensuojan kannalta ongelmallinen, koska negatiivisen tilisaldon vähentäminen voitaisiin katsoa kohtuuttomaksi heikennykseksi jo ansaittuun eläke-etuun, joka on omaisuudensuojan piirissä⁵¹. Tällaista ehdotusta ei kuitenkaan liity tässä selvityksessä tarkasteltavana olevaan sosiaalitimalliin.

Tässä selvityksessä ehdotettu sosiaalitimalli sisältäisi vain työttömyysturvan ja opintotuen. Tällaiselle rajaukselle ei ole valtiosääntöoikeudellisesti estettä, kunhan PL 19.2 §:ssä luetellut sosiaaliset riskit turvataan muilla järjestelyillä.

6.3 EU-oikeudellisia ulottuvuuksia

EU:n toimivalta sosiaaliturva-asioissa

Puhuttaessa EU-oikeuden vaikutuksesta sosiaaliturvauudistukseen on ensi alkuun otettava huomioon toimivaltakysymys. EU:lla on lainsäädäntötoimivaltaa vain silloin, kun EU:n perussopimuksilla on toimivaltaa sille annettu (SEU⁵² 5 artikla). Sosiaaliturvan osalta jäsenvaltiot eivät ole antaneet EU:lle toimivaltaa määrittää sosiaaliturvajärjestelmiensä sisältöä ja perusperiaatteita, vaan tältä osin toimivalta kuuluu EU:n jäsenvaltioiden omille kansallisille parlamenteille (ks. esim. SEUT⁵³ 153 artikla).

EU:lle on kuitenkin annettu toimivaltaa muun muassa sellaisissa sosiaaliturvaa koskevissa kysymyksissä, joilla on merkitystä yhden EU:n sisämarkkinoiden keskeisen tavoitteen eli henkilöiden vapaan liikkuvuuden turvaamisessa. Näin ollen EU:n perussopimuksissa on omat määräyksensä esimerkiksi työntekijöiden vapaan liikkuvuuden turvaamisesta (SEUT 45–46 artiklat) sekä jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta työntekijöiden liikkumisvapauksien turvaamiseksi (SEUT 48 artikla).

Jälkimmäinen määräys sisältää myös nk. eksportointiperiaatteen, mikä tarkoittaa sitä, että jäsenvaltiot eivät voi kieltäytyä tiettyjen sosiaalietuuksien maksamisesta oman valtionsa ulkopuolelle yksilön ollessa oikeutettu etuuteen. Toisaalta SEUT 48 artikla sisältää myös pidäkkeen niitä tilanteita varten, joissa jäsenvaltio katsoo, että EU:n ehdottama uusi sääntely vaarantaisi jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmän keskeisiä periaatteita, soveltamisalaa taikka rahoituksellista kestävyyttä.

⁵⁰ Ks. esim. Määttänen, Niku (21.4.2015). Tilimallissa on ideaa. ETLA Muistio No 32, s. 2.

<http://pub.etla.fi/ETLA-Muistio-Brief-32.pdf>

⁵¹ Ks. esim. PeVL 60/2002 vp, s. 2.

⁵² Sopimus Euroopan unionista, EUVL C 202, 7.6.2016, konsolidoitu toisinto.

⁵³ Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus, EUVL C 202, 7.6.2016, konsolidoitu toisinto.

SELVITYSRAPORTIN LUONNOS 14.10.2022

Lisäksi sosiaaliturvan kannalta merkityksellisiä EU:n perussopimusmääräyksiä ovat esimerkiksi kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltä (SEUT 18 artikla) sekä EU-kansalaisten oikeus vapaaseen liikkumiseen ja oleskeluun EU:n jäsenvaltioiden alueella (SEUT 21 artikla).

Sosiaaliturvauudistuksen kannalta oleellista siis on, että kansallisella lainsäätäjällä on EU-oikeuden näkökulmasta täysi toimivalta sosiaaliturvajärjestelmän lainsäädännöllisiin muutoksiin. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö EU-oikeudesta johtuvia vaatimuksia tulisi tässäkin yhteydessä ottaa huomioon, sillä kansallinen lainsäätjä ei saa käyttää toimivaltaansa EU-oikeutta loukkaavalla tavalla.

Sosiaaliturva perusoikeutena EU:ssa

Vaikka EU:lla ei ole varsinaista sosiaaliturvan sisällöllistä toimivaltaa, EU:n perusoikeuskirja⁵⁴ sisältää määräyksen sosiaaliturvasta ja toimeentuloturvasta. Perusoikeuskirjan 34 artiklan mukaan:

”1. Unioni tunnustaa oikeuden sosiaaliturvaetuksiin ja sosiaalipalveluihin, joilla taataan suoja muun muassa raskauden ja synnytyksen aikana ja sairauden, työtapaturman, hoidon tarpeen ja vanhuuden varalta sekä työpaikan menetyksen yhteydessä unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti, ja se kunnioittaa tätä oikeutta.

2. Jokaisella unionissa laillisesti asuvalla ja siellä laillisesti liikkuvalla on oikeus sosiaaliturvaetuksiin ja sosiaalisiin etuihin unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti.

3. Yhteiskunnallisen syrjäytymisen ja köyhyyden torjumiseksi unioni tunnustaa oikeuden toimeentuloturvaan ja asumisen tukeen tarkoituksena turvata ihmisarvoinen elämä jokaiselle, jolla ei ole riittävästi varoja, unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti, ja se kunnioittaa tätä oikeutta.”

Kuten perusoikeuskirjan 34 artiklan muotoilu ilmentää, oikeus sosiaaliturvaan ja toimeentuloturvaan määräytyy sekä kansallisen lainsäädännön että (tietyissä tilanteissa) unionin oikeuden mukaisesti. On kuitenkin huomattava, että perusoikeuskirja ei vaikuta unionin toimivaltaan tai tehtäviin taikka niiden laajuuteen (51 artiklan 2 kohta). Jäsenvaltioissa perusoikeuskirjalla on merkitystä vain silloin, kun on kyse unionin oikeuden soveltamisesta (51 artikla 1 kohta).

EU:n perusoikeuskirjan 34 artikla kokoaa yhteen toimeentuloturvan keskeiset perus- ja ihmisoikeudelliset näkökohdat. Sosiaaliturvauudistukselle se ei kuitenkaan luo itsessään sellaisia sisällöllisiä vaatimuksia, joita ei jo muutoin johtuisi muusta EU:n primääri- ja sekundäärilainsäädännöstä, Suomen perustuslain sisältämästä sosiaaliturvaperusoikeudesta (PL 19 §) taikka Suomea sitovista sosiaalisia oikeuksia koskevista kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista.

EU:n sosiaaliturvaa koskeva sääntely

⁵⁴ Euroopan unionin perusoikeuskirja, EUVL C 202, 7.6.2016.

SELVITYSRAPORTIN LUONNOS

14.10.2022

Edellä kuvatun toimivallan mukaisesti EU on antanut lainsäädäntöä kansallisten sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta henkilöiden liikkua ja työskennellessä unionin jäsenvaltioiden alueilla. Koska kyseessä on EU-asetus, se on Suomessa sellaisenaan suoraan sovellettavaa oikeutta. Tämä nk. **sosiaaliturvan koordinaatioasetus** (N:o 883/2004⁵⁵) perustuu neljälle periaatteelle, jotka ovat⁵⁶:

- 1) Yhdenvertaisuusperiaate: niihin sosiaaliturvaetuuksiin, joita koordinaatioasetus koskee, asetuksen soveltamisalaan kuuluvilla henkilöillä on samat oikeudet ja velvollisuudet kuin kyseisen jäsenvaltion kansalaisilla (4 artikla).
- 2) Yhteenlaskemisperiaate: henkilön oikeutta sosiaaliturvaetuuteen määritettäessä toisessa jäsenvaltiossa kertyneet vakuutus-, työskentely- tai asumiskaudet lasketaan yhteen ja otetaan huomioon ikään kuin nämä kaudet olisivat täyttyneet etuuden myöntävässä jäsenvaltiossa (6 artikla).
- 3) Eksportointiperiaate: henkilölle tai hänen perheenjäsenelleen yhdestä jäsenvaltiosta maksettavaa sosiaalietuutta ei saa muuttaa, keskeyttää tai pienentää sen takia, että hän tai hänen perheenjäsenensä asuu toisen jäsenvaltion alueella (7 artikla). Toisin sanoen useat sosiaaliturvaetuuudet maksetaan myös jäsenvaltion ulkopuolelle, eli ovat maasta vietävissä (eksportoitavissa).
- 4) Yhden sosiaaliturvalainsäädännön periaate: asetuksen soveltamisalaan kuuluviin henkilöihin sovelletaan lähtökohtaisesti vain yhden jäsenvaltion (asetuksen asiallista soveltamisalaa koskevaa) sosiaaliturvalainsäädäntöä (11 artikla). Tähän periaatteeseen on useita poikkeuksia, eikä se koske myöskään niitä etuuksia, jotka eivät kuulu asetuksen soveltamisalan piiriin.

EU:ssa liikkuvien henkilöiden sosiaaliturvan koordinoinnin kannalta selkein sosiaaliturvan vaihtoehtoisista järjestämistavoista on yhden perusturvaetuuden malli, koska se on syyperusteinen, kuten EU:n sosiaaliturvan koordinaatiosääntelykin. Kun sosiaaliturvaetuuteen oikeuttava sosiaalinen riski, eli syy, tunnustetaan, tiedetään myös samalla, mitkä säännöt siihen soveltuvat rajat ylittävissä tilanteissa. Osallistumislisän suhde koordinaatiosääntelyyn riippuu sen sisällöstä: jos siinä on kyse pikemminkin sosiaalihuollollisesta sääntelystä, se ei kuulu EU:n sosiaaliturva-asetuksen asialliseen soveltamisalaan.

Kaikkia eri järjestämistapoja koskee eksportointiperiaate, eli sosiaaliturvaetuus pitäisi olla maksettavissa myös Suomen ulkopuolelle. Tämäkin edellyttää sosiaalisen riskin tunnustamista, koska eri riskitilanteita koskevat erilaiset eksportoinnin säännöt. Esimerkiksi työttömyysturvan perus- tai

⁵⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 883/2004, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta; EUVL L 166, 30.4.2004. Kyseistä asetusta sovelletaan yhdessä sen täytäntöönpanoasetuksen kanssa, ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 987/2009, annettu 16 päivänä syyskuuta 2009, sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 883/2004 täytäntöönpanomenettelystä, EUVL L 284, 30.10.2009.

⁵⁶ Ks. Sakslin 2007, s. 306–320; Rentola 2014, s. 10; Tuori & Kotkas 2016, s. 363–367; Kotkas 2019, s. 68–70.

SELVITYSRAPORTIN LUONNOS**14.10.2022**

ansiopäiväraha on eksportoitavissa kolmeksi kuukaudeksi. Eksportointi tuottaisi hankaluutta esimerkiksi perustulomallin toimeenpanolle, mutta toisaalta perustulon lisäksi monissa tilanteissa olisi mahdollista saada ansiosidonnaista etuutta, mikä edellyttäisi riskin tunnistamisen myös puhtaasti kotimaisissa tilanteissa.

Työntekijöiden vapaan liikkuvuuden turvaamiseksi EU on antanut asetuksen (N:o 492/2011⁵⁷). Asetuksen 7 artikla sisältää sosiaaliturvan kannalta merkityksellisen normin, sillä sen mukaan EU:n jäsenvaltion kansalaisen ollessa työntekijänä toisessa jäsenvaltiossa hänen ”on saatava samat sosiaaliset ja verotukseen liittyvät edut kuin kotimaisten työntekijöiden” (2 kohta). Tämän sääntelyn taustalla on sama ajatus kuin sosiaaliturvan koordinaatiossakin: sosiaaliturva ei saisi aiheuttaa estettä työntekijöiden vapaalle liikkuvuudelle, ja siksi toisessa jäsenvaltiossa työskenteleviä on kohdeltava sosiaaliturvassakin yhdenvertaisesti⁵⁸.

Kahden edellä mainitun EU-asetuksen ja henkilöiden vapaan liikkuvuuden kannalta sosiaalitimalli voi olla haastava, koska se perustuu elinkaariajatteluun: työskentelyn perustella maahan muuttavan henkilön pitäisi päästä sosiaalisiin piiriin ja päästä lähtemään sosiaalijärjestelmästä kesken elinkaaren. Näissä tilanteissa sosiaalisiin kannustimet eivät välttämättä toimi aivan halutulla tavalla. Toisaalta sosiaalitimille kertynyt positiivinen saldo voitaisiin maksaa henkilön saavutettua eläkeiän, aivan kuten nykyiselläänkin yhteen jäsenvaltioon kertyneet ansioeläkkeet maksetaan toisiin valtioihin.

Toisin kuin joissakin sosiaalitimille on esitetty, sitä ei voi kytkeä kansalaisuuteen, koska myös EU-oikeus kieltää kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän. Kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltä koskee luonnollisesti myös muita järjestämistapoja, kuten perustuloa ja yhtä perusturvaetuutta.

Myös muidenkin henkilöiden kuin vain työntekijöiden vapaata liikkuvuutta EU:n jäsenvaltioiden alueella mahdollistetaan **EU-kansalaisten vapaan liikkuvuuden ja oleskeluoikeuden** direktiivillä⁵⁹. Kyseinen direktiivi on Suomessa saatettu kansallisesti voimaan ulkomaalaislakiin (301/2004) sisältyvin säännöksin. Toisin kuin työntekijöiden vapaan liikkuvuuden turvaamisessa, ns. ei-aktiivisten henkilöiden vapaan liikkuvuuden ja oleskelun mahdollistamisessa ensisijaisena tavoitteena ei ole varmistaa, että liikkumisvapauden käyttämisestä ei aiheudu henkilölle sosiaalisia oikeuksia koskevia menetyksiä, vaan tässä sääntelyssä tavoitteena on, että oleskeluoikeuttaan käyttävistä henkilöistä ei oleskelun alkuvaiheessa aiheutuisi ”kohtuutonta räsitystä” toisen jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle⁶⁰.

Edellä mainittujen lainsäädäntöinstrumenttien lisäksi EU on antanut lainsäädäntöä koskien kolmansista maista tulevien kansalaisten sekä tiettyjen työntekijäryhmien oikeusasemaa (nk.

⁵⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 492/2011, annettu 5 päivänä huhtikuuta 2011, työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta unionin alueella; EUVL L 141, 27.5.2011.

⁵⁸ Ks. asetuksen 492/2011 johdanto-osan 4 ja 6 perustelukappaleet; Ks. Kotkas 2019, s. 17.

⁵⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/38/EY, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella [-]; EUVL L 158, 30.4.2004.

⁶⁰ Direktiivin 2004/38/EY johdanto-osan 10. perustelukappale.

SELVITYSRAPORTIN LUONNOS**14.10.2022**

maahanmuuttodirektiivit), mutta näitä direktiivejä ei käsitellä tässä yhteydessä tarkemmin. Sosiaaliturvauudistuksessa on kuitenkin tärkeää ottaa huomioon EU-oikeudesta juontuvat vaatimukset myös nk. kolmasien maiden kansalaisten oikeuksista.

Kaikkia sosiaaliturvan järjestämistapoja ajatellen on siis huomioitava se seikka, että Suomeen työn perässä toisesta EU-valtiosta maahan muuttava henkilö perheenjäsenineen saa työntekijän statuksella laajat sosiaaliturvaoikeudet, kun taas nk. ei-aktiiville henkilölle ei tarvitse myöntää sosiaaliturvaoikeuksia oleskelun alkuvaiheessa. Oikeus viimesijaiseen vähimmäisturvaan tulee turvata kaikille, mutta nk. ei-aktiivien henkilöiden osalta laaja ja pitkäkestoinen turvautuminen maan sosiaalihuoltojärjestelmään, kuten toimeentulotukeen, voi tarkoittaa ”kohtuutonta rasitetta maan sosiaalihuoltojärjestelmälle” ja karkottamista sanotulla perusteella (ks. esim. KHO:2016:75).

7. Yhteenveto ja johtopäätökset

TÄYDENTYY

Kirjallisuus

- Alasoini, Tuomo, Joensuu, Matti, Juvonen-Posti, Pirjo, Järnefelt, Noora, Riekhoff, Aart-Jan, Toivio, Pauliina & Turunen, Jarno (2022) *Työelämän ja työmarkkinoiden muutos. Haasteita ja kehittämistarpeita sosiaaliturvan uudistamiselle*, Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:7. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö.
- Andersson, J. O., & Kangas, O. (2002). Perustulon kannatus Suomessa. *Yhteiskuntapolitiikka* 67(4): 293-307.
- Banerjee, A., Niehaus, P., & Suri, T. (2019). Universal basic income in the developing world. *Annual Review of Economics* 11: 959-983.
- Banerjee, A., Faye, M., Krueger, A., Niehaus, P., & Suri, T. (2020). Effects of a Universal Basic Income during the pandemic. *Innovations for Poverty Action Working Paper*.
- Boone, J., Fredriksson, P., Holmlund, B., & Van Ours, J. C. (2007). Optimal unemployment insurance with monitoring and sanctions. *The Economic Journal*, 117(518), 399-421.
- Bovenberg, Lans & Hansen, Martin & Sørensen, Peter (2006) *Individual Accounts and the Life-Cycle Approach to Social Insurance*, EPRU Working Paper Series. Economic Policy Research Unit (EPRU). Copenhagen: University of Copenhagen.
- Brown, A. J. G., Orszag, J. M., & Snower, D. J (2008) Unemployment accounts and employment incentives. *European Journal of Political Economy*, 24(3), 587-604.
- De Wispelaere, J. (2016). The struggle for strategy: On the politics of the basic income proposal. *Politics*, 36(2): 131-141.
- De Wispelaere, J., & Noguera, J. A. (2012). On the political feasibility of universal basic income: An analytic framework. In Kaputo R. K. (ed.) *Basic income guarantee and politics: International experiences and perspectives on the viability of income guarantee*, 17-38.
- Feldstein, Martin & Altman, Daniel (1998) *Unemployment Insurance Saving Accounts*. Working Paper. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Forss, M., Kanerva, M. & Kanninen, O. (2016). Mitä voimme oppia maailmalla järjestetyistä perusturvaan liittyvistä kokeista? Katsaus kenttäkoeasetelmiin. Kela, Työpapereita 92. Saatavissa: <http://hdl.handle.net/10138/161311>
- Fölster, Stefan, Gidehag, Robert, Orszag, Jonathan M, Snower, Dennis (2003) *Health Accounts and other Welfare Accounts*. CESifo DICE Report. Munich: Ifo Institute for Economic Research.
- Harju, J., Kanninen, O., Karhunen, H., Kosonen, T., Matikka, T. & Verho, J. (2019). Sosiaaliturvan byrokraatialoukut: Suunnitelma satunnaistetusta kenttäkokeesta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 25/2018. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-657-7>

SELVITYSRAPORTIN LUONNOS
14.10.2022

Kangas, O., Jauhiainen, S., Simanainen, M. & Ylikännö, M. (2020). Suomen perustulokokeilun arviointi. Sosiaali- ja terveysministeriö, Raportteja ja muistioita 2020:15. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-9890-2>

Lassila, Jukka & Valkonen, Tarmo (2009) *Sosiaalilit ja moraalikato*. Discussion papers. Helsinki: The Research Institute of the Finnish Economy.

Merrill, R., Neves, C., & Laín, B. (2021). Basic Income Experiments: A Critical Examination of Their Goals, Contexts, and Methods. Cham, Switzerland: Springer Nature.

Muffels, R., Edzes, A., Gramberg, P., Rijnks, R. & Venhorst, V. (2021). Which regime works best in social welfare? Comparing outcomes of eight Dutch RCT experiments. *Technequality*.

Peltoniemi, Johanna (2020) Valtion kassasta omaan tiliin. *Sosiaalilit sosiaaliturvauudistuksessa. Yhteiskuntapolitiikka 85(1)*, 90-97.

Pulkka, V. V. (2020). Perustulon kannatus Suomessa. *Yhteiskuntapolitiikka 86(1)*: 60-74.

Riutort, S., Julià, A., Laín, B. & Torrens, L. (2021). B-MINCOME Pilot final results (2017-2019). Combining a guaranteed minimum income and active social policies in deprived urban areas of Barcelona. Executive report. Saatavissa https://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/sites/default/files/arxiu-documents/bmincome_executive_report.pdf

Setty, O. (2017). Unemployment insurance and unemployment accounts: the best of both worlds. *Journal of the European Economic Association*, 15(6), 1302-1340.

Somers, M. A., Muffels, R. & Künn-Nelen, A. (2021). Micro- and macro economic effects of unconditional basic income and participation income: A systematic review. *Verkkojulkaisu, Technequality*. Saatavissa: <https://technequality-project.eu/files/d43fdsystematicalreviewexperimentalstudiesv1030-12-2021pdf>

Viimesijainen turva, perusturva ja asuminen. Sosiaaliturvakomitean ongelmaraportti. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:1. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Sosiaaliturvakomitean asumisen jaosto sekä tutkimus- ja arviointijaosto (2022) Sosiaaliturvakomitean hallintojaosto (2022) *Sosiaaliturvan monimutkaisuus. Sosiaaliturvakomitean ongelmaraportti.* Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:1. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Sosiaaliturvakomitean tutkimus- ja arviointijaosto (2022) *Sosiaaliturvan valinnat ja peruseriaatteet. Sosiaaliturvakomitean raportti.* Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:5. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Sosiaaliturvakomitean työ- ja toimintakykyjaosto sekä tutkimus- ja arviointijaosto (2022) *Palvelujen ja etuuksien yhteensovittaminen. Sosiaaliturvakomitean ongelmaraportti.* Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:4. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

SELVITYSRAPORTIN LUONNOS 14.10.2022

Sosiaaliturvakomitean työllisyyden ja osaamisen jaosto sekä tutkimus- ja arviointijaosto (2022) *Ansio työn ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen Sosiaaliturvakomitean ongelmaraportti*. Sosiaaliturvakomitean julkaisu 2022:2. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö.

Torry, M. (2020). *A Modern Guide to Citizen's Basic Income*. Cheltenham: Edward Elgar.

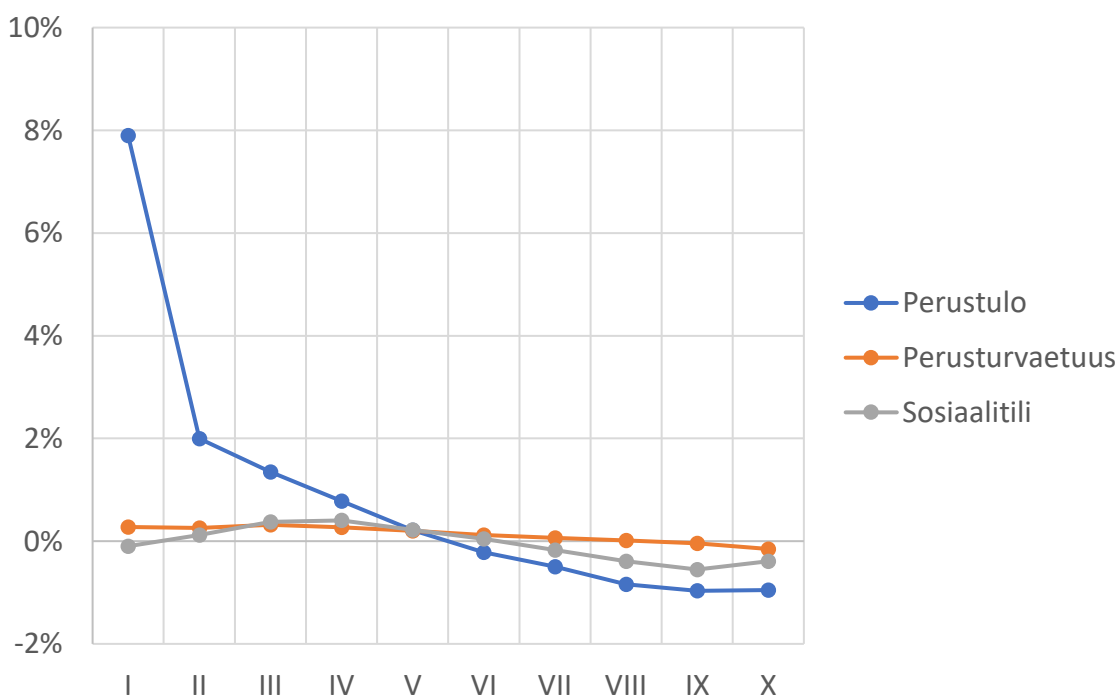
Verho, J., Hämäläinen, K. & Kanninen, O. (2022). Removing Welfare Traps: Employment Responses in the Finnish Basic Income Experiment. *American Economic Journal: Economic Policy* 14(1): 501–522.

Vodopivec, Milan & Rejec, Tomaz (2002) *Unemployment Insurance Savings Accounts: Simulation Results for Estonia*. Washington: The World Bank.

Wickham, S., Bentley, L., Rose, T., Whitehead, M., Taylor-Robinson, D., & Barr, B. (2020). Effects on mental health of a UK welfare reform, Universal Credit: a longitudinal controlled study. *The Lancet Public Health*, 5(3), e157-e164. doi:[https://doi.org/10.1016/S2468-2667\(20\)30026-8](https://doi.org/10.1016/S2468-2667(20)30026-8)

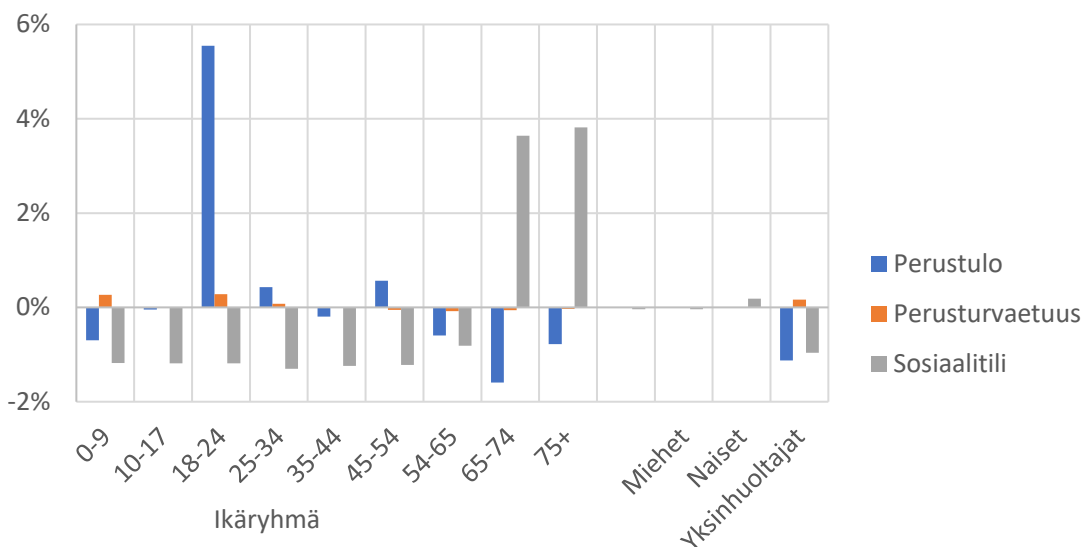
Widerquist, K. (2018). *A critical analysis of basic income experiments for researchers, policymakers, and citizens*. New York: Springer International Publishing.

Liite 1. Tulokuvia

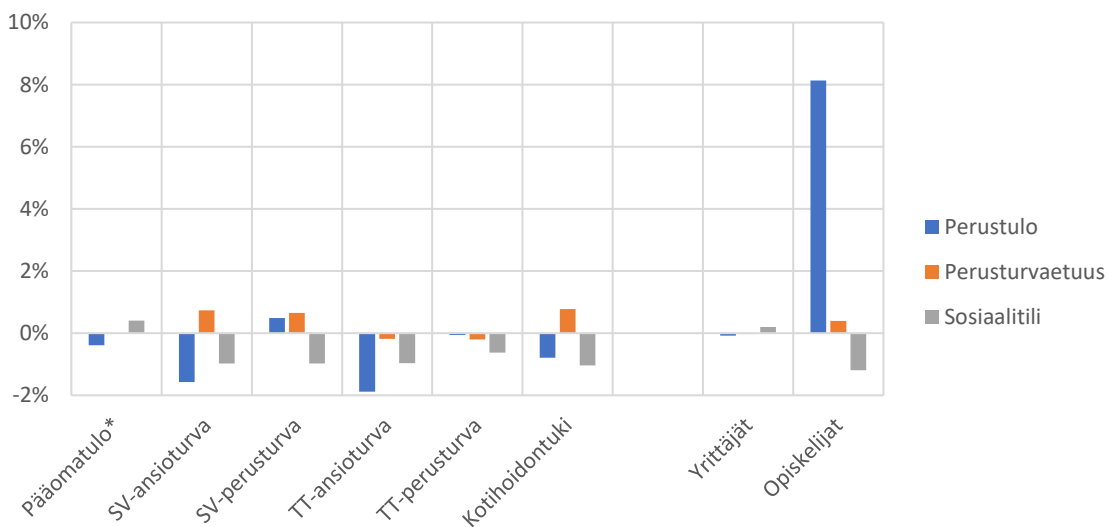


Kuvio A1.14 Kotitalouksien tulosumman muutos eri malleissa tulokymmenyksittäin.

SELVITYSRAPORTIN LUONNOS 14.10.2022



Kuvio A2. Kotitalouksien tulosumman muutos eri malleissa ikäryhmittäin, sukupuolittain ja yhden vanhemman kotitalouksissa.



Kuvio A3. Kotitalouksien tulosumman muutos eri malleissa tietyissä tulonsaajaryhmissä ja elämäntilanteissa.
* Pääomatulon saajissa ovat ne henkilöt, joiden maksamista veroista vähintään kolmannes on pääomaveroja.

Liite 2. Matalan perustulon vaikutukset

Arvioimme myös matalaa perustulomallia. Sen peruspiirteet ovat samat kuin luvussa 4.2 esitetty pääasiallinen malli. Olemme asettaneet sen tasoksi opintorahan tason. Matala perustulo korvaa opintorahan yli 18-vuotiaille. Muita perus- ja ansioturvaetuksia vähennetään perustulon määrällä. Opintorahan huoltajakorotus sekä verotuksen opintorahavähennys poistuvat myös.

TÄYDENTYÄ