

Vaihtoehtoisten järjestämistapojen selvitystyöryhmä

# Selvitys sosiaaliturvan vaihtoehtoisista järjestämistavoista

SOSIAALITURVAKOMITEAN JULKAISUJA 2023:1

Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2023:1

# Selvitys sosiaaliturvan vaihtoehtoisista järjestämistavoista

Vaihtoehtoisten järjestämistapojen selvitystyöryhmä

Sosiaali- ja terveysministeriö Helsinki 2023

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

**Julkaisumyynti**

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston  
verkkokirjakauppa**

Statsrådets  
nätbokhandel

[vnjulkaisumyynti.fi](https://vnjulkaisumyynti.fi)

Sosiaali- ja terveysministeriö

CC BY-NC-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-00-5455-7

ISSN pdf: 2670-3858

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

## Selvitys sosiaaliturvan vaihtoehtoisista järjestämistavoista

### Sosiaaliturvakomitean julkaisu 2023:1

**Julkaisija** Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö

**Yhteisötekijä** Vaihtoehtoisten järjestämistapojen selvitystyöryhmä

**Kieli** suomi

**Sivumäärä**

142

### Tiivistelmä

Selvityksessä arvioidaan sosiaaliturvan vaihtoehtoisten järjestämistapojen, ennen kaikkea perustulon, sosiaalitulon ja yhden perusturvaetuuden, sopivuutta Suomen sosiaaliturvajärjestelmään. Alkuun luodaan katsaus järjestämistavoista käytyyn keskusteluun, aiempiin kokeiluihin ja vaikutusarvioihin sekä vertaillaan eri järjestämistapojen perusperiaatteita nykyjärjestelmän periaatteisiin.

Järjestämistavat voitaisiin toteuttaa hyvin monella tapaa, ja niiden vaikutukset vaihtelevat toteutustavasta riippuen. Siksi järjestämistavoista muodostettiin esimerkkimallit, joiden vaikutuksia selvityksessä arvioidaan. Vaikutuksia peilataan myös sosiaaliturvauudistuksessa nostettuihin ongelmiin, joita ovat monimutkaisuus, yhteensovitus ansiotyöhön, viimesijaisen turvan rooli sekä kytkös palveluihin.

Kaikki mallit tarjoavat ratkaisuja joihinkin ongelmiin, mutta voivat samalla pahentaa toisia. Isojen muutosten vaikutusten ennakoimiseen liittyy myös huomattavaa epävarmuutta ja tutkimustieto erityisesti käyttäytymisvaikutuksista on ohutta.

Keskeinen ero eri järjestämistavoissa on niiden periaatteissa: maksetaanko sosiaaliturvaa työttömyyden ja sairauden kaltaisissa riskitilanteissa vai myös ilman erikseen selvitettävää syytä? Toimiiko sosiaaliturva yksilöllisenä tukena yhden elämänkaaren aikana vai kollektiivisena turvana ihmiseltä toiselle? Mikä rooli palveluilla ja niihin osallistumisella on?

**Asiasanat** sosiaaliturva, sosiaaliturvajärjestelmät, perustulo, negatiivinen tulovero, sosiaalitulo, yksi perusturvaetus, osallistumistulo, perusoikeudet

**ISBN PDF** 978-952-00-5455-7

**ISSN PDF**

2670-3858

**Julkaisun osoite** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-5455-7>

## Utredning om alternativa sätt att ordna social trygghet

### Publikationer av kommittén för social trygghet 2023:1

**Utgivare** Social- och hälsovårdsministeriet

**Utarbetad av** Arbetsgruppen för utredning av alternativa sätt att ordna social trygghet

**Språk**

finska

**Sidantal**

142

### Referat

I utredningen bedöms hur lämpliga de alternativa sätten att ordna social trygghet, framför allt basinkomst, socialkonton och en enda grundskyddsförmån, är i det finska sociala trygghetssystemet. I början ges en översikt över de diskussioner som förts om organisationssätten samt över tidigare försök och konsekvensbedömningar. Dessutom görs en jämförelse mellan de grundläggande principerna för organisationssätten och principerna för det nuvarande systemet.

Organisationssätten kan genomföras på många olika sätt, och effekterna av dem varierar beroende på hur de genomförs. Därför utformades exempelmodeller av organisationssätten, och effekterna av dessa bedöms i utredningen. Effekterna jämförs också med de problem som lyfts fram i reformen av den sociala tryggheten, till exempel komplexitet, samordning med förvärvsarbete, sistahandstrygghetens roll samt samverkan med tjänster.

Alla modeller erbjuder lösningar på vissa problem, men samtidigt kan de förvärra andra. Det finns också avsevärd osäkerhet när det gäller att förutse effekterna av större förändringar, och forskningsinformationen om särskilt beteendeeffekterna är knapp.

En viktig skillnad mellan de olika organisationssätten är deras principer: ska social trygghet betalas i risksituationer som arbetslöshet och sjukdom eller också utan någon särskilt utredd orsak? Fungerar den sociala tryggheten som ett individuellt stöd under en livscykel eller som en kollektiv trygghet från människa till människa? Vilken roll spelar tjänsterna och medverkan i dem?

### Nyckelord

social trygghet, sociala trygghetssystem, basinkomst, negativ inkomstskatt, socialkonto, en grundskyddsförmån, aktivitetsbaserad inkomst, grundläggande rättigheter

**ISBN PDF** 978-952-00-5455-7

**ISSN PDF** 2670-3858

**URN-adress** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-5455-7>

## Study on alternative ways of organising social security

---

**Publications of the Social Security Committee 2023:1****Publisher** Ministry of Social Affairs and Health

---

**Group author** Working group for examining alternative ways of organising social security  
**Language** Finnish **Pages** 142**Abstract**

The study assesses whether alternative ways of organising social security, such as basic income, social account and one basic security benefit in particular, are suitable for the Finnish social security system. The study first provides an overview of the discussion on ways to organise social security and of the previous experiments and impact assessments and then compares the basic principles for different ways of organising basic security with those of the current system.

Alternative ways of organising social security could be implemented using a number of different methods, and their impact varies depending on how they are implemented. Because of this, example models were created for organising social security, and the study assesses the impacts of these models. The impacts are also assessed in light of the problems highlighted by the social security reform, which include complexity, the reconciliation of gainful employment and social security, the role of last-resort financial assistance and the link to services.

All models provide solutions to some of these problems, but at the same time they may also exacerbate other problems. There is also considerable uncertainty involved in anticipating the impact of major changes, and research data on behavioural impacts in particular is scarce.

The key difference between different ways of organising social security is the principles governing them. Is social security paid in situations such as employment or illness, or is it also paid without needing to provide a specific reason for this? Does social security serve as individual support during one person's lifetime or as collective support from one person to another? What role do services and participation in them play?

**Keywords** social security, social security systems, basic income, negative income tax, social account, one basic security benefit, participation income, fundamental rights

---

**ISBN PDF** 978-952-00-5455-7**ISSN PDF** 2670-3858

---

**URN address** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-5455-7>

---

# Sisältö

<b>1</b>	<b>Johdanto</b> .....	8
1.1	Työryhmän toimeksianto.....	8
1.2	Sosiaaliturvauudistuksen tavoitteet .....	9
1.3	Tarkasteltavat vaihtoehtoiset järjestämistavat .....	10
<b>2</b>	<b>Vaihtoehtoisten järjestämistapojen peruseriaatteet</b> .....	11
2.1	Syyperusteisuus.....	11
2.2	Velvoittavuus.....	12
2.3	Yksilö- vai kotitalouskohtaisuus .....	13
2.4	Rahoitus .....	14
2.5	Periaatteet järjestämistavoissa.....	15
<b>3</b>	<b>Aiempi kirjallisuus järjestämistavoista</b> .....	18
3.1	Perustulo ja negatiivinen tulovero .....	18
3.2	Yksi perusturvaetus ja osallistumislisä .....	22
3.3	Osallistumistulo .....	27
3.4	Sosiaalitilit .....	27
<b>4</b>	<b>Arvioitavat mallit</b> .....	36
4.1	Vertailukohta: nykyjärjestelmä.....	36
4.2	Perustulo .....	37
4.3	Yksi perusturvaetus ja osallistumislisä .....	43
4.4	Sosiaalitili .....	50
<b>5</b>	<b>Vaikutusarviot</b> .....	53
5.1	Kotitalouksien tulot.....	53
5.2	Rahoitustasapaino .....	60
5.3	Työnteon kannustimet .....	62
5.4	Palveluihin osallistuminen ja veloitteet.....	66
<b>6</b>	<b>Perusoikeusperusta ja EU-lainsäädäntö</b> .....	70
6.1	Yleisiä näkökohtia .....	70
6.2	Erilaisiin sosiaaliturvan järjestämistapoihin liittyvät keskeiset perusoikeuskysymykset.....	74
6.3	EU-oikeudellisia ulottuvuuksia.....	80

<b>7 Yhteenveto ja johtopäätökset</b> .....	85
7.1 Perustulo.....	85
7.2 Yksi perusturvaetus ja osallistumislisä.....	87
7.3 Sosiaalitili.....	91
7.4 Lopuksi.....	94
 <b>Kirjallisuus ja muut lähteet</b> .....	95
 <b>Liite A. Tulokuvioita</b> .....	106
 <b>Liite B. Matalan perustulon malli ja sen vaikutukset</b> .....	108
 <b>Liite C. Sosiaalitilin mallinnus</b> .....	113



# 1 Johdanto

## 1.1 Työryhmän toimeksianto

Syksyllä 2021 sosiaaliturvauudistusta valmisteleva parlamentaarinen komitea päätti edetä sosiaaliturvan selvitystyössä kahta rinnakkaista polkua: yhtäältä ratkottaisiin sosiaaliturvan ongelmia nykyisen järjestelmän lähtökohdista, toisaalta selvitetäisiin nykyjärjestelmästä eroavia vaihtoehtoisia sosiaaliturvan järjestämistapoja, mikä tuottaisi taustatietoa sosiaaliturvan pidemmän aikavälin linjauksia varten.

Tämä selvitys vastaa sosiaaliturvakomitean jälkimmäiseen työhaaraan eli vaihtoehtoisten järjestämistapojen selvitykseen. Selvitystyötä varten perustettiin työryhmä marraskuussa 2021 eri tutkimusorganisaatioiden tutkijoista (Kelan tutkimus, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Työterveyslaitos) sekä ministeriöiden virkamiehistä (sosiaali- ja terveysministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö). Perustamisasiakirjassa työryhmän tehtäväksi todettiin seuraavien sosiaaliturvan vaihtoehtoisten järjestämistapojen selvittäminen: perustulo, yksi perusturvaetus, negatiivinen tulovero, perustili sekä syyperusteinen ja vakuutusperusteinen järjestelmä.<sup>1</sup>

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 esimerkkimallit 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 vuoden 2022 aikana useita keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia sekä kirjoittanut blogeja.

<sup>1</sup> Työryhmän puheenjohtajana toimi tutkimuspäällikkö Jussi Tervola (THL), koordinaattorina asiantuntija Sara Mäkräinen (STM) ja jäsenenä (aakkosjärjestyksessä) johtava tutkija Anna-Maria Isola (THL), tutkimuspäällikkö Signe Jauhiainen (KELA), erityisasiantuntija Ilari Keso (STM), erikoistutkija Joonas Ollonqvist (THL), tutkija Tapio Räsänen (KELA), tutkimuspäällikkö Paula Saikkonen (THL), erityisasiantuntija Allan Seuri (VM, siirtyi OKM), tutkija Miska Simanainen (KELA), tutkija Anna-Kaisa Tuovinen (KELA, siirtyi THL), erityisasiantuntija Jarno Turunen (TTL), erityisasiantuntija Minna Ylikännö (TEM). Lisäksi selvitystyöhön osallistui erityisasiantuntija Simo Mentula (VM) ja erikoistutkija Johanna Peltoniemi (THL). Lisätietoa työryhmän perustamisasiakirjassa. [Linkki asiakirjaan.](#)

## 1.2 Sosiaaliturvauudistuksen tavoitteet

Sanna Marinin hallitus asetti hallitusohjelman mukaisesti parlamentaarisen sosiaaliturvakomitean, jonka toimikaudeksi määrättiin kaksi hallituskautta 2020–2027. 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).

(1) Ensimmäisen ongelmakokonaisuuden, **sosiaaliturvajärjestelmän monimutkaisuuden**, on katsottu johtuvan muun muassa siitä, että etuuksia on paljon ja niiden käsitteet ja määrittämisperusteet 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. Eriytymisen taustalla on osittain se, että etuudet ja palvelut on kohdennettu tiettyjen sosiaalisten riskien mukaan. (Sosiaaliturvakomitean hallintojaosto 2022.)

(2) **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.)

(3) **Viimesijaisen turvan, perusturvan ja asumisen** kokonaisuuden keskeiseksi ongelmaksi nostettiin se, että moni toimeentulotuen saajista saa toimeentulotukea pitkäaikaisesti, vaikka tuki on tarkoitettu lyhytaikaiseksi tueksi. Suomessa on suhteellisen yleistä, että toimeentulotuen saajat saavat samanaikaisesti myös muita etuuksia, mikä saattaa osaltaan tuottaa kokemuksen järjestelmän monimutkaisuudesta. 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. (Sosiaaliturvakomitean asumisen jaosto sekä tutkimus- ja arviointijaosto 2022.)

(4) **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 pitkäaikaisesti ilman tarvitsemiansa palveluja. Tietyn etuuden saaminen voi ohjata henkilön epätarkoituksenmukaisiin palveluihin tai kannustin palveluun osallistumiseen voi puuttua. Yksilön motivaatio osallistua palveluihin ei aina ole viranomaisten odotusten mukainen. Samanaikaisesti tarkoituksenmukaisten palvelujen tarjonta ei aina ole riittävää (Sosiaaliturvakomitean työ- ja toimintakykyjaosto sekä tutkimus- ja arviointijaosto 2022).

Tämän selvityksen yksi tavoite on valottaa sitä, miten sosiaaliturvan vaihtoehtoiset järjestämistavat kykenevät ratkaisemaan esiin nostettuja sosiaaliturvajärjestelmän ongelma-kohtia. Se, missä määrin vaihtoehtoiset järjestämistavat helpottavat esimerkiksi työn ja sosiaaliturvan yhteensovittamista, 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 konkreettiset esimerkkimallit, joita peilataan tässä nostettuihin ongelmiin.

### 1.3 Tarkasteltavat vaihtoehtoiset järjestämistavat

Perustamispäätöksen mukaan työryhmän tuli selvittää seuraavia järjestämistapoja: perustulo, yksi perusturvaetus, negatiivinen tulovero ja perustili. Näiden lisäksi toimeksiantossa mainitaan vakuutusperusteinen järjestelmä ja syyperusteinen järjestelmä. Työryhmä päätti keskittyä vaikutusarvioissaan kolmeen malliin: perustuloon, perustiliin ja yhteen perusturvaetukseen. Näitä malleja peilataan nykyjärjestelmään. Negatiivista tuloveroa käsitellään yleisellä tasolla, mutta sitä ei tässä erikseen arvioida, koska malli voidaan teoriassa toteuttaa lähes yhtäläisesti perustulon kanssa. Lisäksi erillinen työryhmä selvitti negatiivista tuloveroa hallituskaudella (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 sosiaalili-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 edellytä koko järjestelmän muuttamista, vaan ne voidaan toteuttaa myös pienin muutoksin. Järjestämistapoja voidaan luonnehtia yleisellä tasolla seuraavilla peruseriaatteita kuvaavilla käsitteillä: syyperusteisuus, velvoittavuus, yksilökohtaisuus ja rahoitus. **Syyperusteisuus** viittaa tässä siihen, että etuuden saaminen edellyttää tietyn sosiaalisen riskin toteutumista (esim. työttömyys, työkyvyttömyys). **Velvoittavuus** tarkoittaa, että etuuden saaminen edellyttää tiettyä toimintaa, esim. palveluihin osallistumista tai aktiivista työnhakua. **Yksilökohtaisuudella** viitataan tässä siihen, että etuuden määrä ei riipu yksilön perhetilanteesta, eivätkä muiden kotitalouden jäsenten tulot tai varallisuus vaikuta tuen määrään. **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, kuten muidenkin eurooppalaisten hyvinvointivaltioiden järjestelmien taustalla on perinteinen ajattelu **sosiaalivakuutuksesta ja sosiaalisista riskeistä**. Sosiaalivakuutuksen tarkoituksena on vastata riskeihin, jotka katkaisevat mahdollisuuden itsenäisesti hankkia oma toimeentulonsa (mm. vanhuus, työttömyys, sairaus ja työkyvyttömyys). Suomalainen järjestelmä on hyvin pitkälti syyperusteinen, koska etuuksia maksetaan esimerkiksi työttömyyden, lapsen syntymän ja sairauden perusteella.

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 elämänsä 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 valtaosa vakuutusmaksuista on pakollisia. Yrittäjän sosiaaliturvaetuuksien tasoon vaikuttavat hänen maksamansa YEL-maksut ja vapaaehtoiset kassamaksut (esim. Kananen ym. 2019). Nykyisessä järjestelmässä ansiosidonnaisen työttömyysturvan rahoitus perustuu merkittävältä osin 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 (esim. Harju ym. 2019; Bidadanure 2019). Toisaalta riskien torjunta mahdollistaa sosiaaliturvan kohdentamisen tehokkaasti, ja sen legitimeetti on parempi, kun sosiaaliturvan saamiseen on syy. Syyperusteinen sosiaaliturva, kuten vakuutusjärjestelmät yleensäkin, kuitenkin sisältävät myös nk. *moral hazard*-ongelman, jossa turvan olemassaolo voi vähentää vakuutetun kannustimia välttää riskin toteutumista.

## 2.2 Velvoittavuus

1970-luvulta alkaen länsimaissa on esitetty vaatimuksia velvoittavuudesta sosiaalipoliittisissa ohjelmissa. Velvoittavuuden 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 vuosituhanen vaihteessa vaatimus velvoittavuudesta levisi myös Pohjoismaihin (King 1995; Hiilamo 2022). Esimerkiksi työttömyys- ja toimeentulotukien maksamisen ehdoksi on asetettu aktiivinen työnhaku sekä osallistuminen työllistymistä edistäviin toimiin, kuten koulutukseen, kuntoutukseen ja erilaisiin työkokeiluihin ja -harjoitteluihin (Hiilamo 2022).

Nykyään Suomen (samoin kuin useiden muiden Euroopan maiden) järjestelmään kuuluu 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 ja työttömyysturvassa työllistymistä kokoaikaisesti.

Vaikka velvoittavuutta sinänsä ei katsottaisi ongelmaksi, velvoittavuuden kohteen määrittäminen voi olla ongelmallista. Velvoitteiden poisto kokonaan voi johtaa siihen, ettei henkilö tule ohjatuksi tarvitsemiinsa palveluihin taikka pyri aktiivisesti takaisin

työmarkkinoille. Samoin julkisen sektorin velvoite järjestää palveluita heikkenee. Aktivointipolitiikkaa onkin perusteltu erityisesti passivoitumisteorialla, 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 kaikki toiminta ole yhtä hyödyllistä, minkä takia yhteiskunnan tulisi ohjata kansalaisiaan yhteiskunnan kannalta hyödyllisempään toimintaan. Etuudensaajia on mahdollista ohjata yhteiskunnan tai yksilön kannalta hyödylliseen toimintaan, esimerkiksi työkykyä parantavaan kuntoutukseen tai työllistymistä edistävään koulutukseen (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 työn perässä muuttavalle tai aktivointitoimenpiteisiin osallistuvalla tuen saajalle. Sen sijaan negatiiviset kannustimet on suunniteltu vaikuttamaan kielteisesti etuudensaajien asemaan. Jos tuen saaja ei pyri aktiivisesti löytämään työtä, voidaan esimerkiksi alentaa etuuksia (Hiilamo 2022).

Taloustieteen etsintämalleissa<sup>2</sup> 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. 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).

<sup>2</sup> Työmarkkinoiden etsintämallit tarkastelevat työvoimaa etsivien yritysten ja työtä etsivien työnhakijoiden kohtaantoa.

Käytännössä useimmat sosiaaliturvaetuudet Suomessa ovat yksilökohtaisia. Yksilökohtaisuuden vastaparina on perhe- tai kotitalouskohtaisuus, jolloin etuus myönnetään perheille (tai kotitalouksille) tai etuuden määrä on riippuvainen esimerkiksi puolison tuloista. Etuudessa voi olla sekä yksilökohtaisia että kotitalouskohtaisia piirteitä. Esimerkiksi 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 julkisia menoja, kun kotitalouden jäsenten oletetaan tukevan toisiaan taloudellisesti. Esimerkiksi asumistuen on ajateltu kohdentuvan pienituloisille kotitalouksille tehokkaammin, kun huomioon otetaan kotitalouden henkilöiden lukumäärä ja tulot.

## 2.4 Rahoitus

Sosiaaliturvan rahoitus kerätään tyypillisesti veroilla ja veroluonteisilla 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 työttömyyskassamaksut ja yrittäjän tapaturmavakuutusmaksut.

Rahoitukseen liittyy keskeisenä kysymys sosiaaliturvan oikeudenmukaisuudesta ja legitimiudesta. Järjestelmän täytyy olla legitiimi sekä etuudensaajien että rahoittajien keskuudessa. Tosin usein sama ihminen on sekä rahoittaja että saaja eri elämänvaiheissa. Aiemmassa, kansainvälisessä 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 (ks. esim. Bovenberg ym. 2006; Fölster ym. 2003). 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. 2006; Fölster ym. 2003). Eri etuuksien jaottelu tällä tavalla ei useinkaan ole käytännössä selvää. Esimerkiksi ansiosidonnaisen työttömyysturvan sijoittaminen tälle akselille riippuu siitä, kasautuvatko ansiopäivärahajaksot 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 perusturvaetuudet ovat tyyppiesimerkki yksilöiden välisistä tulonsiirroista. Toisaalta työeläke on esimerkki etuusjärjestelmästä, joka ei pyri tasaamaan tuloja yksilöiden elinkaarien välillä, vaan siirtämään kulutusmahdollisuuksia kunkin yksilön korkeampituloisesta elämänvaiheesta (työura) hänen pienempituloiseen elämänvaiheeseensa (eläkkeellä olo).

## 2.5 Periaatteet järjestämistavoissa

Taulukossa 1 on kuvattu, miten edellä käsitellyt perusulottuvuudet 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. Viimesijaisen vähimmäisturvetuuden eli 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 myös esimerkiksi sairaus- ja vanhempainpäivärahoissa. Perus- ja ansioturva ovat pääosin kestoltaan rajattuja ja yksilökohtaisia.

**Perustulo** on monin tavoin nykyisen perusturvan vastakohta: se ei ole syyperusteinen, velvoittava eikä tulovähenteinen etuus. Toisin sanoen tukea saisivat kaikki tietynikäiset yksilöt esimerkiksi Suomessa asumisen 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, työtulotuki, joka kohdistuu vain palkansaajille (Negatiivista tuloveroa selvittävä työryhmä 2022). Tiukasti määriteltynä negatiivinen tulovero edellyttäisi siirtymistä kuukausiverotukseen, mutta yksinkertaisempuna 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, eikä siinä oteta varallisuutta huomioon.

**Yksi perusturvaetus** viittaa nimensä mukaisesti nykyisten perusturvaetuuksien kuten työmarkkinatuen ja vähimmäismääräisten sairaus- ja vanhempainpäivärahojen yhdenmukaistamiseen. Yksi perusturvaetus perustuu Juho Saaren johtaman eriarvoisuustyöryhmän ehdotukseen (VNK 1/2018) yhdestä perusturvalaista, Ruotsin ja Norjan esimerkin mukaiseen keskeisen sosiaaliturvalainsäädännön kokoamiseen yhteen lakiin sekä Yhdistyneen kuningaskunnan Universal Creditin piirteisiin. Tämän raportin ehdottamassa yhden perusturvalain mallissa ei ollut kuitenkaan tarkoitus lisätä tarveharkintaa (vrt. Universal Credit) tai muuttaa sosiaaliturvan syyperusteisuutta. Ehdotuksen tavoitteena on yksinkertaistaa sosiaaliturvajärjestelmää. Käytännössä siirtymät eri syiden välillä (ts. syyperusteisuus, esim. syyn vaihtuminen sairaudesta työttömyydeksi) eivät vaikuttaisi yksilön toimeentuloon, ja toisaalta mahdollisimman lineaarinen ansiotulojen ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen tekisi työn vastaanottamisen aina kannattavaksi, työsuhteen pituudesta riippumatta. Lisäksi erilaiset palvelut voitaisiin kohdentaa nykyistä paremmin niitä

tarvitseville. Yhteen perusturvaetuuteen on lisäksi mahdollista 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 sosiaalitimallin tulovähenteinen tai kestoaltaan rajoitettu ja mitä etuuksia se käsittäisi, vaihtelee erilaisissa ehdotuksissa sosiaalitimallista. Sosiaaliturvan velvoittavuus voidaan sekin toteuttaa irrallisena sosiaalitimallista, tai vaihtoehtoisesti velvoitteet voidaan jollakin tavalla kytkeä sosiaalitimalliin. 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 turvaava sosiaaliturvaetus (ns. täysi perustulo) tai jossa perustulo on vain yksi etuus muiden joukossa (osittainen perustulo).

Perustulosta on historian saatossa keskustelu paljon niin Suomessa kuin muissakin maissa. Perustuloa periaatteiltaan muistuttavista vastikkeettomista tuista on keskusteltu jo 1700-luvulla (Bidadanure 2019). 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 (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. byrokraatialoukut. Perustulon nähtiin myös täyttävän sosiaaliturvan aukkoja tarjoamalla turvaa sosiaaliturvan riskikategorioiden ”väliinputoajille”, esimerkiksi yrittäjille. Myöhemmin 2010-luvulla ennusteet digitalisaation aiheuttamasta työn murroksesta ja alustatalouden kasvusta herättivät keskustelua perustulon tarpeellisuudesta. (Perkiö 2016.) Työn murrokseen liittyvät ennusteet ovat kuitenkin toistaiseksi osoittautuneet Suomessa liioitelluiksi eikä radikaalia muutosta osa-aikaisissa tai määräaikaisissa työsuhteissa ole havaittu vielä 2020-luvullakaan (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 vuositasoisen 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 (Koch 2021; ks. myös Perkiö 2022).

## 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).

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 työn kannustimia ja helpottavan työn vastaanottamista. Joissain kokeiluissa lähtökohtana on ollut köyhyyden vähentäminen. Näin on ollut tyypillisesti esimerkiksi kehittyvissä maissa, joissa ei ole kattavaa sosiaaliturvaa. Esimerkiksi Keniassa on meneillään laaja perustulokokeilu, jota on arvioitu muun muassa suhteessa sen kykyyn turvata toimeentulo COVID-19-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 tulojensa määrän todellisuutta vähäisempinä. (Forss ym. 2016; Somers ym. 2021.)

Barcelonassa vuosina 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 materiaalin puute väheni kokeilun seurauksena, mutta työllisyysvaikutukset jäivät negatiivisiksi. Työmarkkinoille osallistuminen väheni eikä yrittäjäyys tai vakituisen työpäivän saaminen yleistynyt. (Riutort ym. 2021.)

Hollannissa kahdeksassa kaupungissa vuosien 2017–2019 aikana toteutetut perus- ja osallistumistulon kokeilut sisälsivät samoin rahallisen etuuden ja erilaisia palveluita. Kokeilussa testattiin useampaa vaihtoehtoista mallia: velvoitteiden poistamista, kohdennettuja tukipalveluita ja parempia taloudellisia 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 tavalla 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.)

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 osallistujat 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 kokeiluissa 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, hyvinvointia ja yhteiskunnallista luottamusta 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.) Perustulon saajat raportoivat myös keskimäärin hieman vankempaa luottamusta yhteiskunnallisiin instituutioihin ja toisiin ihmisiin kuin verrokkiryhmä (de Andrade ym. 2021).

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 ehdotamiin perustulomalleihin (esim. Kannas & Kärkkäinen 2014; Korpelainen 2019), tai muihin akateemisiin tai hallinnollisiin selvityksiin (Kangas & Pulkka 2016; Viitamäki 2019; Honkanen 2014).

Suomalaisissa simulointitutkimuksissa arvioitujen perustulomallien on havaittu kaventavan tuloeroja ja vähentävän pienituloisuutta. Työnteon taloudelliset kannustimet eivät ole yksiselitteisesti heikentyneet tai lisääntyneet, vaan vaikutus on riippunut henkilön lähtötilanteesta ja siitä, tarkastellaanko osa-aika- vai kokoaikatyötä (Viitamäki 2019; Kannas & Kärkkäinen 2014). Perustulosta on tehty myös kansainvälinen mikrosimulointivertailu (Browne & Immervoll 2017), jonka mukaan perustulo kattaisi nykyjärjestelmän aukkopaikoja, mutta riittävän tasoinen perustulo olisi hyvin kallis julkistaloudellisesti. Honkanen (2014) 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 Yksi perusturvaetus ja osallistumislisä

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

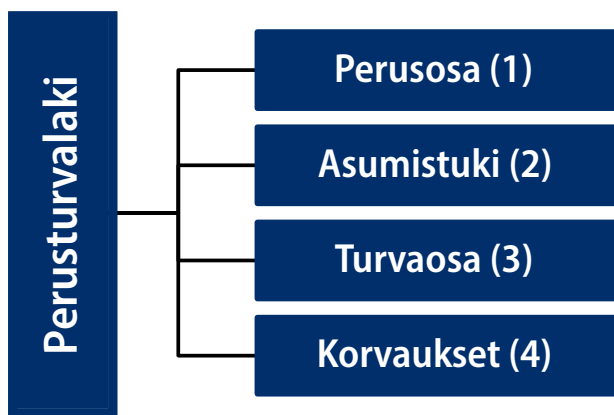
**Syyperusteisuus** edellyttää sen syyn tunnistamista, miksi ihminen ei pysty huolehtimaan itsensä elättämisestä. Syiden tunnistaminen edistää myös tarpeellisten ja oikea-aikaisten julkisten palveluiden kytkemistä etuuteen. Julkiset palvelut voivat olla sekä yksilöllisiin tarpeisiin vastaamista (esimerkiksi työkyvyn ylläpitoa tai parantamista) että yhteiskunnan toimintaa tukevaa (esimerkiksi 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; OECD 2020.)

Suomessa perusturvaetuutta on muotoiltu Juho Saaren johtaman eriarvoisuutta käsitelleen työryhmän loppuraportissa (VNK 1/2018), jossa esitettiin ajatus yhdestä, sosiaaliturvajärjestelmää selkeyttävästä **perusturvalaista**. Raportissa ehdotettiin, että yhteen perusturvalakiin koottaisiin nykyisiä perusturvaetuuksia (työttömän peruspäiväraha, työmarkkinatuki, vähimmäismääräinen sairaus- ja 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 lisättiin ehdotuksessa 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 jatkuvasti ennallaan tai silloisessa muodossa.

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

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

**Kuvio 1.** Perusturvalain rakenne.



Lähde: VNK-julkaisu 1/2018, s. 42.



Sosiaaliturvajärjestelmän ymmärrettävyyden lisäämistä on tavoiteltu myös **Ruotsin sosiaaliturvakaareissa** (socialförsäkringsbalk 2010:110), johon koottiin merkittävä osa aiemmin erillisissä laeissa säänneltyjä sosiaaliturvaetuuksia. Edelleen kuitenkin esimerkiksi työttömyysturvaetuuksista, opintotuesta ja sairaanhoitokorvauksista säädetään omissa laeissaan. Sosiaaliturvakaaren tavoitteena on muun muassa eri etuuksien parempi yhteensovittaminen ja sen myötä selkeämpi järjestelmä, joka on sekä helpompi toimeenpanna että ymmärrettävämpi ihmisille. Tässä tarkoituksessa sosiaaliturvan käsitteitä ja etuusasian käsittelyn menettelysääntöjä yhtenäistettiin, ja lisäksi säädöksen rakenteeseen, kielelliseen ymmärrettävyyteen ja sen saavutettavuuteen kiinnitettiin huomiota. Tällä arvioitiin olevan merkitystä myöskin päätösten sekä laajemmin oikeusturvan kannalta. Muutoksien uskottiin myös tehostavan hallintoa ja siten säästävän kustannuksia pidemmällä aikavälillä. Lisäksi etuusjärjestelmästä informoinnin ja eri viranomaisten yhteistyön ajateltiin helpotuvan sosiaaliturvakaaren myötä. (SOU 2005:114, s. 29–33.)

Muista Pohjoismaista myös **Norjassa** on koottu keskeinen osa sosiaaliturvasääntelyä nk. **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 tasaaaminen yksilön elämänkaaren aikana, mutta myöskin henkilöryhmien välillä, sekä tukea yksilöitä siten, että he kykenevät itse elättämään itsensä (FTL § 1-1).

Eri lakien yhdistämisen lisäksi perusturvaetus on mahdollista ymmärtää eri syitä kattavana yhtenä etuutena. **Tanskan** sosiaaliavustusetuus **kontanthjælp** muistuttaa tätä toteutustapaa, koska siinä on sekä vähimmäisturvan että perusturvan piirteitä. Sen saaminen edellyttää syytä, tässä tapauksessa olosuhdemuutosta, ja ettei henkilö pysty elättämään itseään muuten. Tukeen oikeuttava olosuhdemuutos voi olla esimerkiksi työttömäksi joutuminen, sairastuminen tai yhteiselämän päättyminen. Perusturvalle tyypillisesti kontanthjælp ei ole viimesijainen etuus, vaan se otetaan tulona huomioon asumisen tuissa ja se on veronalaista tuloa. (Iivonen ym. 2022.)

**Yhdistyneessä kuningaskunnassa** siirrytään vaiheittain (vuosina 2012–2024) **Universal Credit** -sosiaaliturvamalliin ja -etuuteen. Tarveharkintainen Universal Credit korvaa asumistuen, työllistymistuen, toimeentulotuen sekä työttömyyspäivärahan samoin kuin lapsiverovähennyksen ja työssäkäyvän verovähennyksen<sup>3</sup>. Universal Creditin tavoitteena on sosiaaliturvajärjestelmän yksinkertaistamisen ja säästöjen lisäksi kannustaa saajien osallistumista työelämään (Nortio 2020).

<sup>3</sup> Etuudet, jotka Universal Credit 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 \(www.gov.uk\)](https://www.gov.uk) (vierailtu 5.12.2022).

Universal Creditistä säädetään sosiaaliturvauudistuksesta annetussa laissa (Welfare Reform Act 2012<sup>4</sup>) ja sen nojalla annetussa asetuksessa (The Universal Credit Regulations 2013). Se 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 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 osallistu koulutukseen
- e) on hyväksynyt etuudenhakijan sitoumuksen ("a claimant commitment")

Etuudenhakijan sitoumuksessa 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 osallistumisen<sup>5</sup>.

---

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

5 Lähde: <https://www.gov.uk/universal-credit/your-responsibilities> (vierailtu 5.12.2022).

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 Universal Credit -etuuden saajaa, ellei henkilö kuulu edellä mainittuihin kategorioihin. Tähän ryhmään kuuluvilta vaaditaan aktiivista työnhakua ja mahdollisuutta työllistyä, eli ottaa kokoaikainen työ vastaan.<sup>6</sup>

Universal Creditistä on keskusteltu Suomessakin vaihtoehtona sosiaaliturvan uudistamisessa (ks. Maanselkä 2017; TOIMI-hanke<sup>7</sup>). Universal Creditin tavoitteet järjestelmän yksinkertaistamisesta ja työhön kannustavuudesta ovat olleet poliittisesti laajasti jaettuina. Suurille odotuksille oli ennen uudistuksen aloitusta kuitenkin varsin vähän tutkimusperusteista tietoa. (Millar & Bennett, 2017.) Universal Creditin on arvioitu lisänneen kannustimia pääsääntöisesti niillä, joiden työnteon kannustimet ovat kaikkein heikoimmat (ks. Brewer, Browne & Jin 2012). Kaikki vaikutukset eivät ole kuitenkaan olleet myönteisiä. 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 toimeentulon. Yksi yleisetuus ei huomioi riittävästi yksilöllisiä, joskus yllättäviä tarpeita, ja se on osoittautunut käytännössä joustamattomaksi. Ongelmia on aiheuttanut myös se, miten ihmiset voivat osoittaa täytävänsä sovitut ehdot. Erityisesti tämä koskee osa-aikaisesti työskenteleviä ihmisiä, joiden tulisi todistaa valmiutensa kokoaikaiseen työhön. (Bennet & Millar 2022.)

Uudistusta perusteltiin hallintokustannusten alenemisella, mutta toistaiseksi asiasta ei ole saatu näyttöä. Näyttöä hallintokustannusten alenemisesta voi olla ylipäänsä vaikea saada, koska järjestelmässä tehdään koko ajan hienoisia muutoksia. Esimerkiksi alun perin asu-  
miskustannuksiin kohdentuvaa etuuden määrää ei voitu maksaa suoraan vuokranantajalle,

6 Welfare Reform Act 2012, § 13 sekä §§ 15–22. Millar 2018.

7 Ks. <https://vnk.fi/tulevaisuuden-sosiaaliturva>

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, suomalaisen järjestelmään muotoiltu kokonaisuus.

### 3.3 Osallistumistulo

Osallistumistulo sovittelee yhteen perustulon ideaa ja velvoittavuutta (Atkinson 1996) tai universaalia perusturvaa ja osallistumista (Hiilamo 2022; 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 väli-vaiheena, kohden perustuloa (Groot 2019).

Osallistumistulo sisältää ajatuksen vastavuoroisuudesta. Jokainen osallistuu jollakin tavoin yhteiskuntaan: kaikilla työikäisillä ja toimintakykyisillä on mahdollisuus edistää yhteistä hyvää työmarkkina-asetmasta 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).

### 3.4 Sosiaalilitit

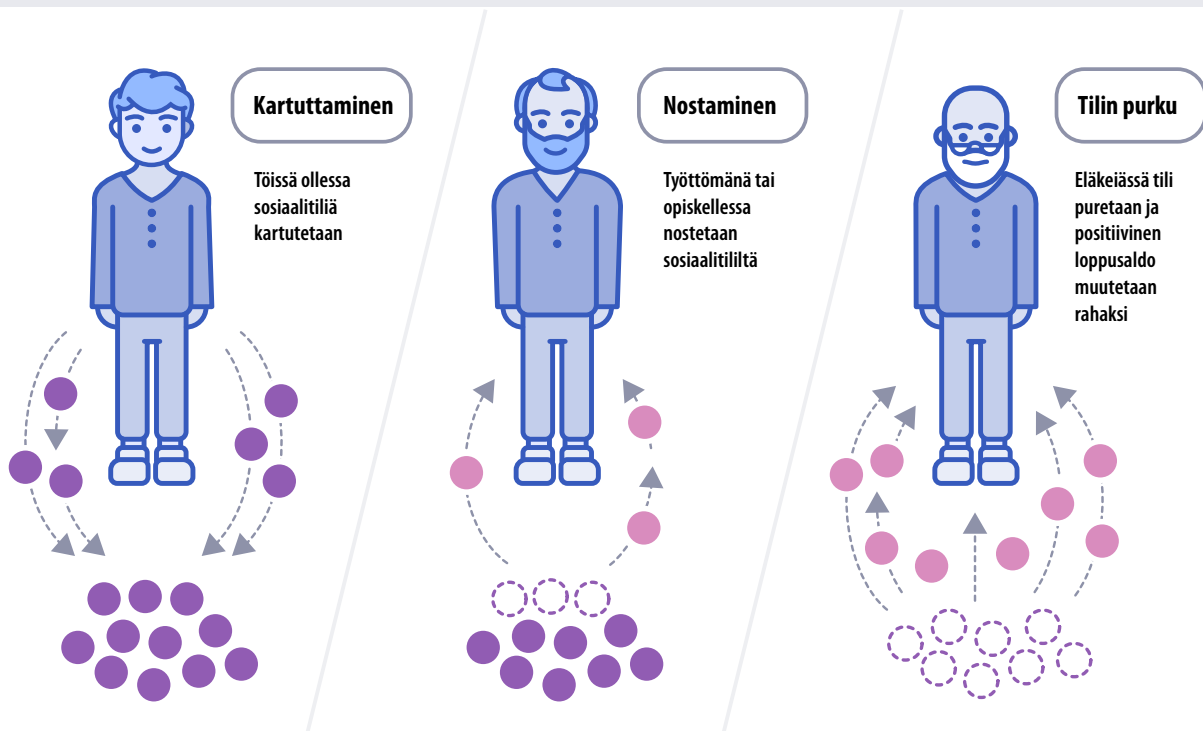
Sosiaaliliteljä voidaan järjestää monin eri tavoin. Tässä esitellään sosiaalilitilin perusominaisuuksia suomalaisen sosiaalivakuutusjärjestelmään sovellettuna. Sosiaalilitilien<sup>8</sup> perusajatuksena on, että jokaisella kansalaisella on (laskennallinen) tili, josta tarvittaessa rahoitetaan etuussääntöjen mukaisesti sosiaaliturvaa. Henkilökohtainen tili muodostetaan niin, että osa henkilön tuloista ohjataan verotuksella suoraan henkilön omalle tilille. Tämä kartuttaa tilillä

<sup>8</sup> 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.

olevia varoja (Kuvio 2). Tili tyhjenee esimerkiksi työttömyysjaksojen seurauksena työttömyysturvaa nostettaessa. Eläkeiän tai eläkkeelle jäämisen 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 saavuttaessaan eläkeiän (Fölster ym. 2003; Lassila & Valkonen 2009; Peltoniemi 2020).

**Kuvio 2.** Havainnollistus perustilin toiminnasta.

## Sosiaalitilin toiminta

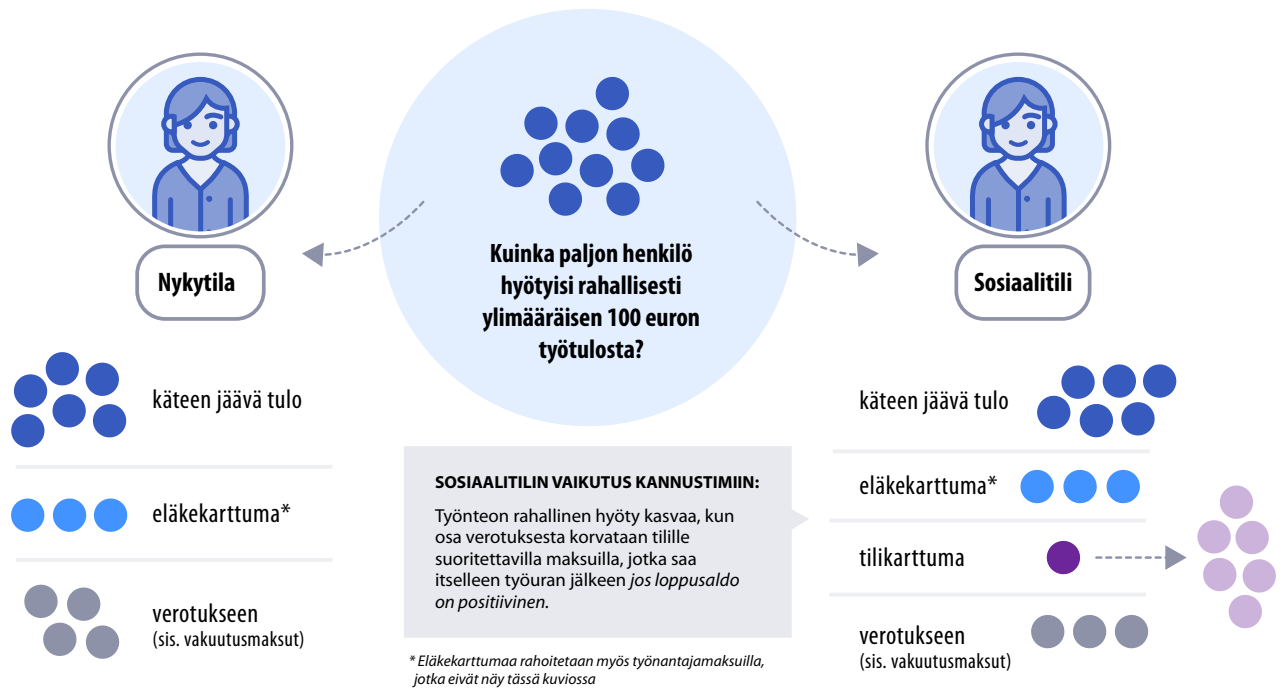


Sosiaalitilien keskeinen oletus on, että yhä suurempi joukko yksilöitä voidaan saada tilimuotoisten etuuksien avulla kokemaan kannustimet työllistymiseen vahvemiksi perinteisiin vero- ja sosiaalivakuutusmaksupohjaisiin järjestelmiin verrattuna. Sosiaalitilien keskeisenä tavoitteena onkin tasata ja toisaalta 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 sosiaalitilit 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 3 havainnollistetaan sosiaalitiliin siirtymisen vaikutuksia työnteon intensiivisen marginaalin kannustimiin. Intensiivinen marginaali kuvaa 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 lisäansioiden hankkimiseen liittyviin kustannuksiin, kuten esimerkiksi vapaa-ajan menetykseen ja muuhun vaivaan. Henkilö huomioi lisäansioista 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, tilikattuma lisää hänen käytettävissä olevia tulojaan eläkkeellä. Tätä kautta positiiviselle saldolle päätyvän tilin omistavan henkilön kannustimet ansaita lisää työtuloja paranevat.

Kuvio 3. Havainnollistus sosiaalitiin vaikutuksista työllistymisen ja työnteon kannustimiin.

### Sosiaalitiin vaikutukset työllistymisen ja työnteon kannustimiin

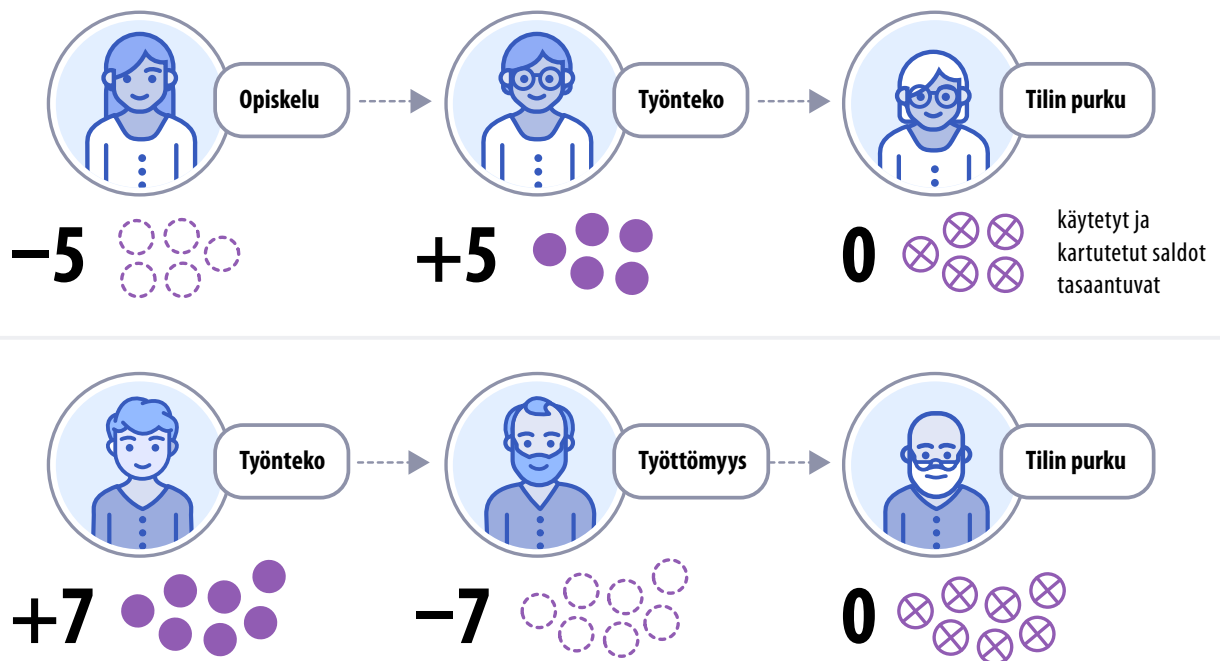


Kuten edellä todettiin, sosiaalitiin siirtymisen positiivinen vaikutus kannustimiin – ja tätä kautta positiivinen vaikutus tilin piirissä olevien ihmisten käyttäytymiseen – koskee vain henkilöitä, jotka odottavat päätyvänsä positiiviseen saldoon eläkeiän koittaessa. Mikäli henkilö odottaa tilinsä varmuudella päätyvän negatiiviseen saldoon, tilikarttuman pienellä kasvulla työuran loppupuolella ei ole vaikutusta. Tämä johtuu siitä, että tilin saldo pysyy edelleen negatiivisena eikä henkilölle katu tilin purkamishetken rahaksi muutettavaa saldoa. Negatiivisen saldon anteeksiantaminen eläkeiän koittaessa ei luo vahvaa kannustinta tavoitella positiivista saldoa. Kuitenkin negatiivisen saldon vähentäminen voi silti olla joidenkin henkilöiden tavoitteena, vaikka siirtymä positiiviseen saldoon ei olisiakaan mahdollinen. 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 (sosiaaliturvan tulontasauksen kuvailevasta analyysistä elinkaarinäkökulmasta (ks. esim. Pettersson & Pettersson 2003).

Kuviossa 4 havainnollistetaan tilannetta, jossa henkilöiden väliset riskit ovat tasaisesti jakautuneet, ja tilimalli parantaa kaikkien (molempien) kannustimia. Ylempänä kuviossa oleva henkilö nostaa tililtään 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 lisätuloa, koska he kasvattaisivat tällä lisätulollaan positiivista saldoaan eli tililtä purettavaa varallisuuttaan eläkeiän koittaessa.

Kuvio 4. Sosiaalisiin tulonsiirtohavainnollistus 1.

#### Kun loppusaldot ovat nolla, tulonsiirrot ovat elinkaaren sisäisiä

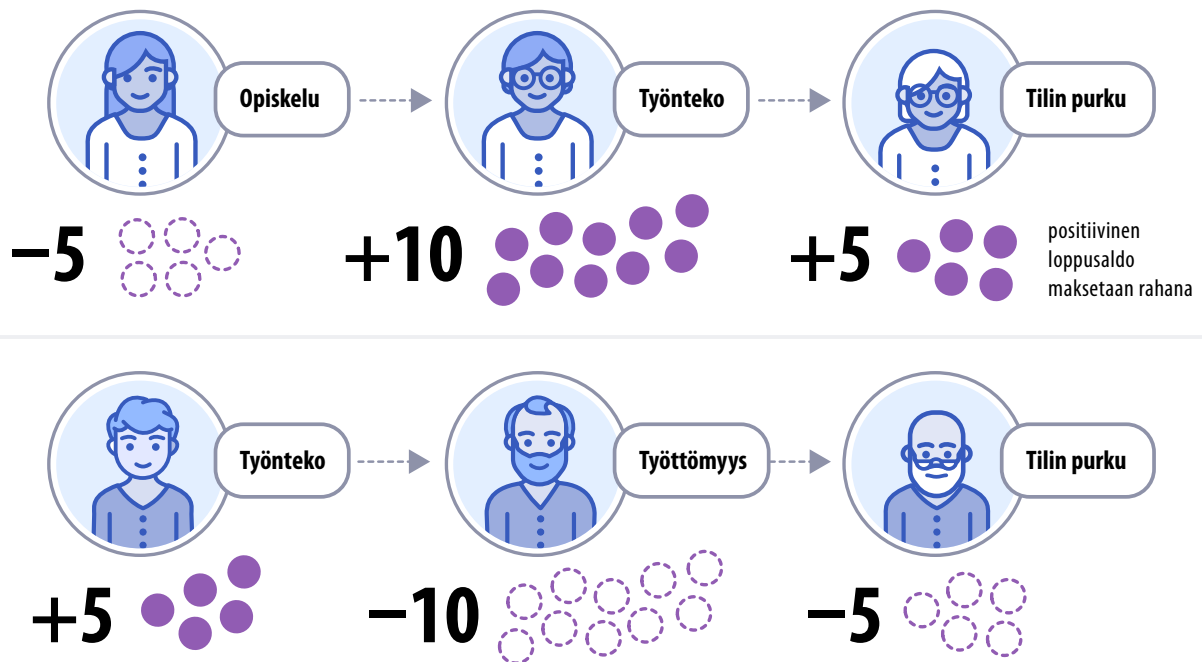




Kuviossa 5 puolestaan havainnollistetaan tilannetta, jossa tulonsiirrot ovat myös yksilöiden välisiä. Ensimmäisen henkilön elinkaaren aikaiset maksut ylittävät hänen etuuskäyttönsä. Toisen henkilön elinkaaren aikaiset maksut eivät kata hänen etuuskäyttöään. Tässä yhteydessä voidaan ajatella, että järjestelmä 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, jota ei vähennetä myöhemmästä eläkkeestä tai makseta muutoin takaisin. Tärkeä osa sosiaalilien vaikutusten arviointia ja tämän edellyttämää mallinnusta on arvioida, miten suuri osuus henkilöistä todennäköisesti päätyisi ei-negatiiviselle saldolle.

Kuvio 5. Sosiaalisiin tulonsiirtohavainnollistus 2.

### Kun loppusaldot eroavat nolasta, tuloja on siirretty elinkaarelta toiselle



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. Sosiaalitilien 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

Sosiaalitlejä on käytännössä käytössä kolmenlaisia: työttömyystili, terveystili ja koulutus-tili (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 (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. Henkilökohtaisesta terveystilistä 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 hoitovainnint 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 merkittävistä negatiivisista puolista on sen eriarvoisuutta lisäävä vaikutus: vähätuloisten terveys on usein huonompi ja mahdollisuudet säästää tilille rahaa ovat heikommät (Lassila & Valkonen 2009).

Henkilökohtaisilla tileillä voidaan rahoittaa myös opintoja ja koulutusta työurankin 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 koulutusta 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 vaihtaa 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

Sosiaalitlejä on jo käytössä joissakin maissa (mm. Ranskassa ja Singaporessa) ja esimerkiksi työttömyystilimallia on simuloitu, kokeiltu tai tutkittu Hollannissa, Ruotsissa, Yhdysvalloissa, Tanskassa ja Saksassa. Sovelluksia työttömyystileistä on esimerkiksi useassa Latalalaisen 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 perittävistä eläkemaksusta edelleen sijoitettavaksi pieni osa. Samoin opintolainajärjestelmä toimii myös yleensä tiliperiaatteella (Peltoniemi 2020; ks. myös Lassila & Valkonen 2009; Fölster ym. 2003).

Sosiaalilitilit voivat lieventää joitakin sosiaaliturvan ongelmia. Sosiaalilitilit voivat vähentää sosiaalivakuutusjärjestelmiin liittyviä kannustinongelmia. Lisäksi myös läpinäkyvyys lisääntyy: kansalaiset ovat tottuneet saamaan sosiaalietuuksia, mutta niiden kustannukset tai etuuksien päällekkäisyys eivät ole laajemmassa tiedossa. Sosiaalilien myötä kustannukset ja etuuksien päällekkäisyys ovat helpommin ymmärrettävissä läpinäkyvyyden lisääntymisen vuoksi. Yksittäisten kansalaisten kannalta sosiaalilejää pidetään nykyjärjestelmän käytäntöihin verrattuna joustavina. Sosiaalilien 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. Sosiaalilien 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 sosiaalilien mahdollisuutta toimia osana uutta sosiaaliturvaa.

## 4 Arvioitavat mallit

Keskustellaksemme vaihtoehtoisista järjestämistavoista yksityiskohtaisemmin, muodostimme niistä konkreettiset mallit, joiden vaikutuksia sekä suhdetta perustuslakiin voidaan arvioida. Mallit eivät ole työryhmän ehdotuksia sosiaaliturvajärjestelmän uudistamiseksi, vaan esimerkkejä siitä, miten järjestämistapa voitaisiin toteuttaa Suomessa.

Mallit ovat työryhmän muodostamia ja monet tehdyistä valinnoista 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), eikä niissä ole huomioitu mahdollisia käyttäytymisvaikutuksia, koska niiden tarkka arviointi on hyvin haastavaa.

### 4.1 Vertailukohta: nykyjärjestelmä

Suomen sosiaaliturvajärjestelmän rakennetta on jäsennetty monella tapaa, mutta 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. Vähimmäisturvasta säädetään 19 §:n 1 momentissa, ja sen nojalla oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon tulee turvata jokaiselle, joka ei itse kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Perusturvasta säädetään 19 §:n 2 momentissa, jonka mukaisesti lailla tulee turvata 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 (esim. sairauspäiväraha, kansaneläke). Näiden elämäntilanteiden lisäksi opiskelijoille, lastaan hoitaville vanhemmille tai huoltajille ja omaishoitajille on omat työhistoriasta riippumattomat etuudet: opintoraha, kotihoidon tuki ja omaishoidon tuki. Ansioturva kattaa samat sosiaaliset riskit kuin perusturvaetuudet, mutta niiden taso on sidottu etuusjaksoa edeltäviin työ- ja

muihin tuloihin. Syyperusteiset perus- ja ansioturvaetuudet ovat työtulojen korvaajia ja siksi ne luetaan ansiotuloksi verotuksessa.

Tämän kolmiportaisen toimeentuloa turvaavan rakenteen lisäksi sosiaaliturvajärjestelmä käsittää erilaisia verottomia kustannusten korvauksia. Perustuslain 19 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tulee edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen oma-toimista järjestämistä. Asumistuet toteuttavat osaltaan tätä tehtävää. Lisäksi kustannusten korvauksina voidaan pitää 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 ovat syntyneet eri vuosikymmeninä korjaamaan tai täydentämään olemassa olleita etuuksia. Järjestelmän perusrakennetta voi kuvata syyperusteiseksi, koska perus- ja ansioturvaetuudet ovat syyperusteisia. Toisaalta jotkin järjestelmän osat, kuten toimeentulotuki, eivät ole syyperusteisia. Moniin etuuksiin, kuten työttömyys-etuuksiin, liittyy velvoitteita esimerkiksi palveluihin osallistumisesta (ks. 5.4). Myös julkiset sosiaali- ja terveyspalvelut ovat osa Suomen sosiaaliturvaa.

## 4.2 Perustulo

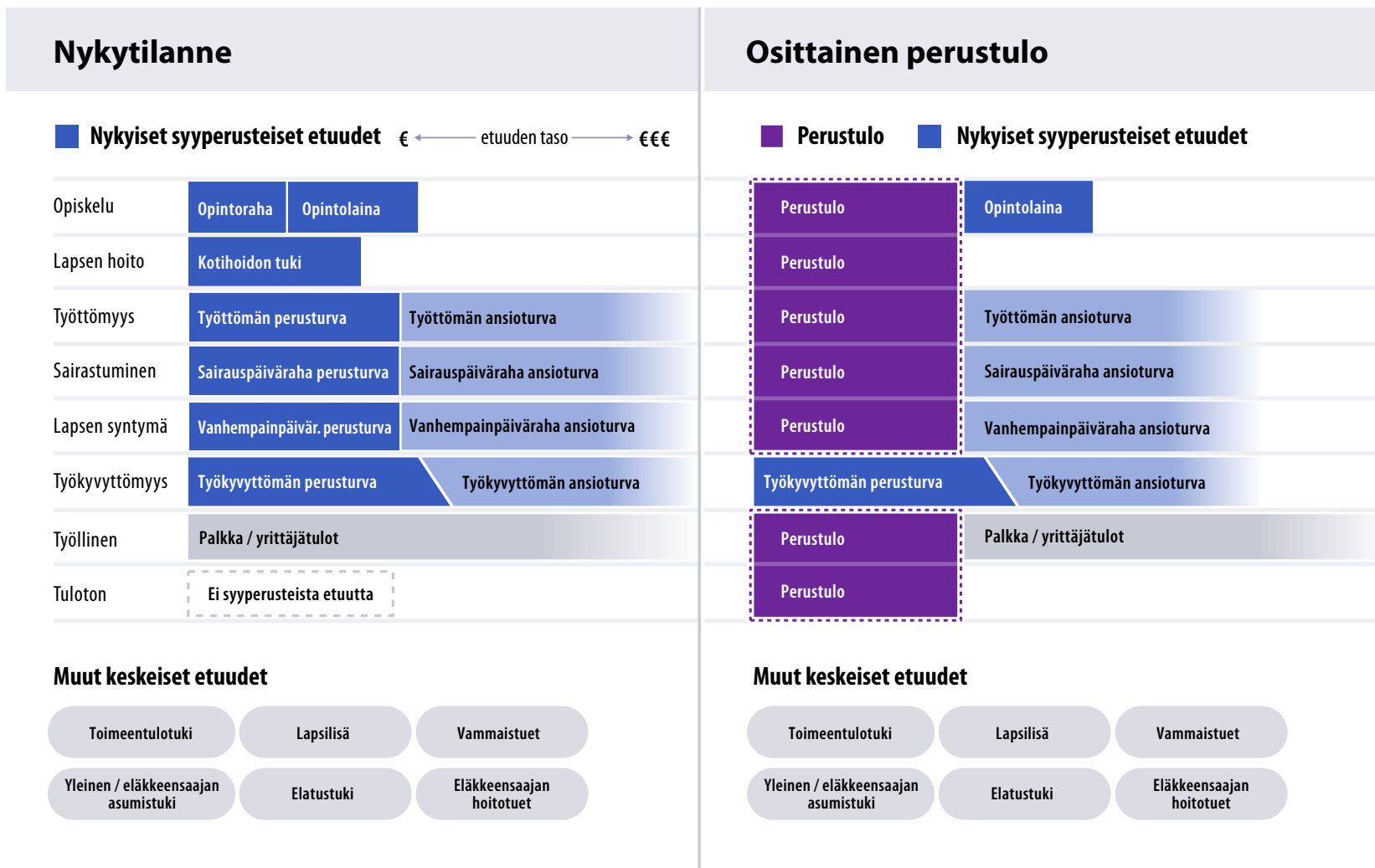
Kuten luvussa 3.1 todettiin, perustulon ja negatiivisen tuloveron periaatteet ovat yhtenevät. Negatiivisen tuloveron tulovähenteisyys ja sen toteuttaminen verojärjestelmän kautta aiheuttaa kuitenkin monta käytännön seikkaa, miksi niitä ei voida toteuttaa identtisesti. Teoriassa ne voidaan toteuttaa hyvin samoin tavoin tulonjaollisesta näkökulmasta (Honkanen 2014), minkä takia päätimme keskittyä vaikutusarvioissa vain toiseen niistä, perustuloon.

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

Tämän selvityksen perustulomallissa perustulo on kaikille 18 vuotta täyttäneille, paitsi eläkeläisille, maksettava veronalainen ja työmarkkinatuen suuruinen (742 euroa/kk) etuus. Arvioimme toissijaisena mallina myös nykyisen opintorahan suuruista matalaa perustuloa, jonka piirteet ja vaikutusarviot on esitetty liitteessä B. Tässä luvussa keskitymme kuitenkin perusturvansuuruisen perustulon malliin. Kuviossa 6 on esitetty arvioimamme perustulomalli suhteessa nykyjärjestelmän etuuksiin. Perustulo korvaa nykyiset perusturvaetuudet lukuun ottamatta eläkkeitä. Samoin perustulo korvaa 18 vuotta täyttäneiden opintorahan

ja kotihoidontuen (ml. kuntalisät). Alle 18-vuotiaille opintorahaa maksetaan nykyjärjestelmän mukaisesti. Ansiosidonnaisten päivärahojen tasoa vähennetään perustuloa vastaavalla summalla, jolloin päivärahan ja perustulon summa on sama kuin lähtötilanteessa. Perustulo maksetaan myös työntekijöille ja yrittäjille sekä ns. tulottomille, jotka eivät nykyjärjestelmässä saa mitään syyperusteista etuutta esim. karenssin takia.

Kuvio 6. Arvioitavan perustulomallin suhde nykyjärjestelmän etuuksiin.





Perustulon rinnalle jäävät edelleen toimeentulotuki ja asumistuet, joissa perustulo huomioidaan tulona. Myös lapsilisät, elatustuet, vammaistuet ja hoitotuet jäävät ennalleen. Osassa aiemmista Suomessa arvioiduista perustulomalleista perustulo ei ole ollut veronalaista tuloa. Päätimme kuitenkin arvioida veronalaista perustuloa, koska mallissa perustulo korvaa veronalaiset perusturvaetuudet, jotka ovat verotuksessa ansiotuloa. Verovapaa perustulo yhdessä vuosiverotuksen kanssa loisi epätarkoituksenmukaisia kannustimia osavuosityöttömyyteen, ja heikentäisi mallin tulonjakovaikutuksia.

Nykyisissä työttömän perusturvaetuuksissa on myös lapsi- ja aktiivikorotuksia. Näitä ei ole kuitenkaan arvioidussa perustulomallissa, koska perustulon tarkoitus on olla mahdollisimman pelkistetty etuus, josta erilaiset tasovaihtelut ja ohjausmekanismit palveluihin osallistumiselle on riisuttu. Työllistymistä edistävän palvelun ajalta maksettavat kulukorvaukset kuitenkin säilytetään.

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 tasa-verojärjestelmäksi (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 nykytilanteeseen verrattuna.

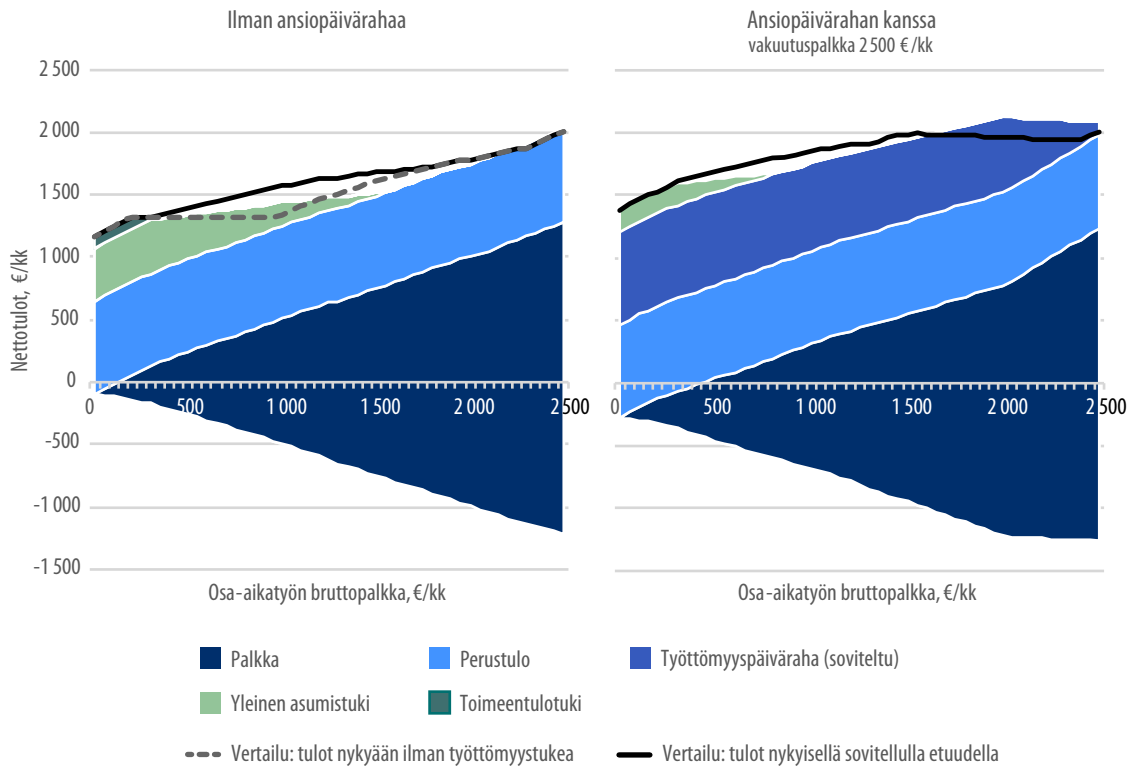
Ratkaisumme muistuttaa joiltain osin Viitamäen (2019) ratkaisua. Koska perustulo joko korvaa nykyisiä etuuksia (perusturvaetuudet) tai se vähennetään nykyisistä etuuksista (ansioturva), perustulo ei kasvata näiden etuudensaajien tuloja. Sen sijaan ilman veromuutoksia se kasvattaisi muiden, esimerkiksi palkansaajien ja yrittäjien, tuloja. 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. Perustuloveron tarkoitus on kutakuinkin verottaa perustulo pois, kun henkilön tulot ylittävät tietyn rajan. Tämän takia se on pääpiirteissään regressiivinen vero eli veron tulo-osuus on yleisesti korkeampi pienituloisilla. 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 tulorajaan saakka (25 200 €/v). Tämän rajan ylittävistä tuloista maksetaan 1 % perustuloveroa. Vaihtoehtoinen, matalan perustulon malli on rahoitettu taas tasaverotyypisellä perustuloverolla, mikä aiheuttaa hieman erilaisia tulonjako- ja kannustinvaikutuksia (ks. liite B).

Perustuloveron lisäksi verotusta kiristetään poistamalla valtionverotuksen työtulovähennys ja kunnallisverotuksen ansiotulovähennys. Työttömän perusturvaetuksien korvaaminen perustulolla ja siitä seuraava sovittelun poistuminen lisää osa-aikatyötä tekevien työntöön kannustimia, joita verovähennysten poisto taas vähentää. Sen sijaan ansiopäivärahat ja niiden sovittelu ansiotulojen kanssa 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 vakuutuslasku. Tämä luonnollisesti kasvattaisi soviteltuja päivärahoja huomattavasti. Niistä kuitenkin tämän jälkeen vähennettäisiin sama perustuloa vastaava määrä kuin täysistä ansiopäivärahoista.

Yleinen asumistuki ja toimeentulotuki määräytyvät kuten nykyjärjestelmässä. Koska yleisessä asumistuessa huomioidaan ruokakunnan bruttotulot ja työtulojen verotusta kiristetään, työn marginaaliverotus kasvaa. Tämä nähdään kuviosta 7. Perustulomalli heikentää hieman osa-aikatyötä tekevien tuloja, etenkin jos henkilö on saanut työttömän perusturvan. Ansioturvan saajilla vaikutus riippuu henkilön työttömyyttä edeltävästä palkasta sekä osa-aikatyön palkasta. On hyvä kuitenkin huomata, että perustulo on joissain tilanteissa edullisempi ja joustavampi vaihtoehto kuin nykyinen soviteltu työttömyysetuus. Toisin kuin soviteltua työttömyysetuutta, perustuloa saa, vaikka tekisi osa-aikatyötä, kun koko-aikatyötä olisi saatavilla. Lisäksi perustulo voi täydentää myös matalia koko-aikatyön palkkoja, toisin kuin soviteltu työttömyysetuus, jossa työaika saa olla korkeintaan 80 prosenttia koko-aikatyön 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). Huom. verotus on esitetty kuviossa 0-tason alapuolelle jäävänä alueena.



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 vaikuttaa esimerkiksi siihen missä tulomuodossa yrittäjät nostavat tulonsa (ks. Matikka ym. 2016). Pääomatulojen verotuksen kiristäminen saattaisi aiheuttaa hyvin monenlaisia käyttäytymisvaikutuksia. Näitä ei käytetyssä mallikehikossa pystytä tarkastelemaan.

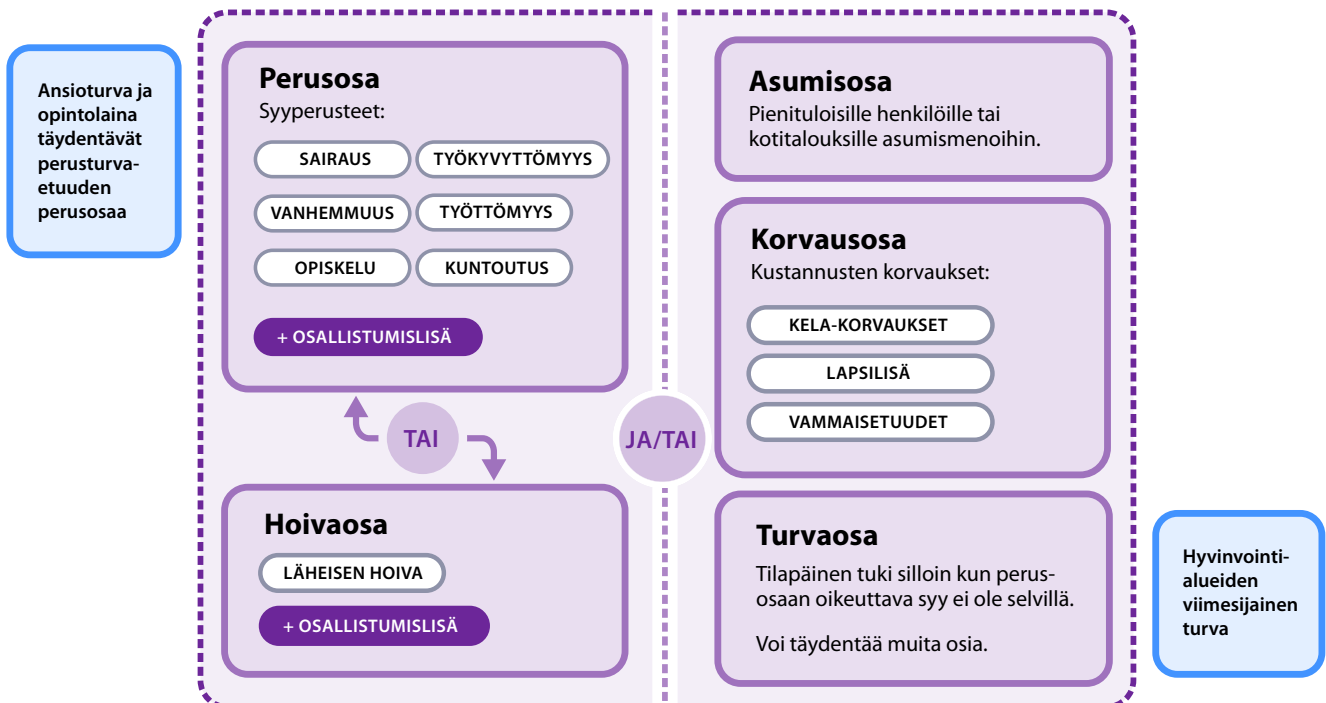
Kysymys perustuloveron tulopohjasta osoittaa, että perustulomallin veroratkaisuun liittyy väistämättä monia mahdollisia valintoja, joiden riittävän syvälliseen tarkasteluun ei nykyisessä selvityshankkeessa ole mahdollisuutta. Usein nämä valinnat ovat myös poliittisia arvovalintoja. Tässä esitetyjä malliratkaisuja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

### 4.3 Yksi perusturvaetus ja osallistumislisä

Perusturvaetus koostuu useammasta osasta, joita henkilö voi saada yhdessä tai erikseen (ks. Kuvio 8). Eri osat turvaavat tuen riittävyyttä ja tarkoituksenmukaista kohdentumista, mutta samalla vaikeuttavat työ- ja yrittäjätulojen sekä sosiaaliturvan lineaarista yhteensovittamista. Eri osien euromäärä (sosiaaliturvan taso) tai paras tapa eri osien yhteensovittamiselle on kuitenkin kysymys, johon vastaus saataisiin vasta käytännön kokeiluissa tai mallin käytännön toteutuksessa. 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 osallistumislisän saaminen edellyttävät tosiasiallista pääsyä palveluihin. Palveluiden tai niihin osallistumiseen liittyvien velvoitteiden vaikutuksia ei kuitenkaan ole mahdollista simuloida tässä selvityksessä.

**Kuvio 8.** Yhden perusturvaetuuden eri osat karkeasti kuvattuna: perusosa, hoivaosa, asumisosa, korvausosa ja turvaosa.

#### Perusturvaetuuden osat



Etuudessa on kaksi toisensa poissulkevaa osaa: **perusosa** ja **hoivaosa**. Vain toinen näistä osista voi muodostaa pääasiallisen toimeentulon lähteen silloin kun henkilö ei työskentele päätoimisesti tai ole kokopäiväisesti yrittäjä. Perusturvaetuuden perusosassa nykyisten perusturvaetuuksien määräytymisperusteet yhtenäistetään. Lisäksi perusosaa voi saada opiskelun perustella, mutta sen laskenta poikkeaa muista syyperusteista. Perusosan tai hoivaosan lisänä voidaan maksaa osallistumislisää. Hoivaosa, jota ei tässä raportissa simuloida ja johon sisältyviin nykyetuuksiin (omaishoidontuki, lastenhoidon tuet) ei tässä esitetä muutoksia muutoin kuin osallistumislisän osalta, on perusosaa selvästi matalampi (ks. myös Kuvio 9). Hoivaosa vastaa nykyisen kotihoidontuen tasoa. Valinta on perusteltu myös naisten työllisyysasteen nostamisen näkökulmasta, sillä kotihoidontukea saavat äidit reagoivat muihin verrattuna voimakkaasti työnteon kannustimiin (Kosonen 2014). Hoivaosan merkitys tulevaisuudessa vähenee, mikäli perhevapaauudistuksen myötä perhevaapat ja hoiva jakautuvat sukupuolten välillä nykyistä tasapuolisemmin. Kuviossa 8 perusturvaetuuden muodostavat perusosa tai hoivaosa, joiden lisäksi voidaan maksaa asumisosaa, korvausosaa ja turvaosaa. Ansioturva voi täydentää perusosaa. Opiskelijoilla opintolainaa täydentää perusturvaetuuden perusosaa, eikä opiskelijoille makseta erillistä osallistumislisää. Tässä selvityksessä simuloidussa yhden perusturvaetuuden mallissa kaikille perusosaa saaville, myös opiskelijoille, alaikäisen lapsen huoltajille maksetaan lapsikorotusta nykyjärjestelmän työttömyysturvan mukaisesti. On syytä huomioida, että simuloineissa opiskelun osalta malli seuraa muilta osin nykyjärjestelmää, joka ei kuitenkaan välttämättä optimaalisella tavalla tue jatkuvan oppimisen tavoitteita tai vähennä koulutuksen kasautumista<sup>9</sup>. Tämän selvitysraportin puitteissa ei kuitenkaan esitetä opiskelua mahdollistaviin etuuksiin muutoksia.

**Asumisosaa, korvausosaa ja turvaosaa** voidaan maksaa perusosan tai hoivaosan lisäksi. Kaikkia perusturvaetuuden osia voi saada myös itsenäisesti eli esimerkiksi pienituloinen kotitalous voi saada pelkästään asumisosaa tai hyvätuloinen kotitalous pelkästään korvausosaa. Toisin kuin Juho Saaren eriarvoisuustyöryhmän ehdotuksessa (VNK 1/2018), tässä tarkasteltavassa mallissa ei yhdistetä yleistä asumistukea ja eläkkeensaajan asumistukea, koska se saattaisi lyhyellä aikavälillä lisätä eläkkeensaajien toimeentulotuen tarvetta. Asumisen kustannuksilla ja tuilla on selvästi merkitystä toimeentulotuen tarpeeseen sekä siihen, miten työ- ja yrittäjätulojen sovittaminen lineaarisesti yhteen sosiaaliturvan kanssa luonnistuu. Sosiaaliturvakomitean asumisen jaosto on omassa työssään tuonut esiin selvitystarpeita asumisen tukien uudistamiseen liittyen. Tämän selvitystyön puitteissa ei näihin tarpeisiin pystytä vastaamaan, eikä ilman selvityksistä tulevaa tietoa ole katsottu

<sup>9</sup> Ks. tarkemmin esim. Ks. <https://okm.fi/jatkuva-oppiminen>, sekä koulutuksen kasautumisesta: <https://okm.fi/documents/1410845/17000212/Taustatietoa+jatkuvan+oppimisen+uudistuksesta/1961cb5a-bb41-866d-b90b-81554826ed43/Taustatietoa+jatkuvan+oppimisen+uudistuksesta.pdf?t=1580370334000>

mielekkääksi suunnitella erillistä asumisen tukien uudistusta, mistä syystä asumisosan simuloinnit toteutetaan nykyjärjestelmän puitteissa.

Asumisen kustannukset ja toisaalta tuet vaikuttavat lyhyellä aikajänteellä merkittävästi pienituloisten kotitalouksien toimeentulon edellytyksiin, pidemmällä aikajänteellä ratkaisuilla on lisäksi vaikutusta asuntovarallisuuden jakautumiseen sekä kaupunkien tasapainoiseen kehitykseen (esim. segregatio). Asumisosa tulisi yhteensovittaa asuntopoliittisen kehittämisohjelman tavoitteisiin (2021–2028) ja huomioiden nykyiset asuntopoliittikan ongelmat (ks. Akava Works 2020).

**Korvausosa** sisältää lapsilisät, vammaisetuudet ja sairausvakuutuskorvaukset sekä kulkukorvaukset aktiivitoimenpiteiden ajalta. Niiden laskentatapa poikkeaa muiden osien laskentaperusteista, mutta ne voivat kuitenkin olla olennainen osa perustoimeentulon turvaa, mikä perustelee niiden paikkaa osana yhtä perusturvaetuutta. 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 maksaa tulotestauksen perusteella täydentävänä tukena. Turvaosa turvaa välttämätöntä toimeentuloa myös silloin, kun selvillä ei vielä ole syytä, jonka perusteella henkilölle voitaisiin maksaa syyperusteista perusosaa sekä silloin, kun syyperuste muuttuu. Tällöin turvaosa on väliaikainen ja viimesijainen tukimuoto. Tilapäisyydellä tavoitellaan kahta asiaa: 1) palvelujen ja etuuksien synergiaa (oikea-aikainen palveluihin ohjautuminen hyvinvointialueella) ja 2) mahdollisimman nopeaa ja tehokasta hakemuksen käsittelyprosessia (varallisuustestaus lyhytaikaisessa tuessa ei ole välttämätön). Sopivan pituinen ajanjakso tilapäisen turvaosan saamiselle on riippuvainen siitä, miten tarpeenmukaisia palveluita pystytään tarjoamaan. Väliaikaisen turvaosan tavoite on varmistaa, että palveluiden puute ei estä saamasta toimeentulon turvaa. Jos henkilö ei pysty elättämään itseään, eikä hänen elämäntilanteensa ole sellainen, että hänelle voitaisiin myöntää perusturvaetuuden perusosaa, siirtyy vastuu hyvinvointialueelle, jonka sosiaalipalveluissa voidaan selvittää tarkemmin hänen tarvitsemaansa tukea ja järjestää myös viimesijaista turvaa.

Kuvion 8 mukaisen vaihtoehdon taustalla on ajatus siitä, että erilaisten etuuksien, niiden osien ja niitä mahdollisten täydentävien lisien maksaminen yhdestä organisaatiosta on tehokasta, eikä pelkästään tilapäisestä toimeentulon niukkuudesta johtuen ihmisiä ole välttämättä tarpeen ohjata palveluihin. Nykyisessä järjestelmässä olisi kuitenkin selvästi korjattavaa sen suhteen, miten oikea-aikaisesti ja minkälaisiin palveluihin ihmiset pääsevät (ks. van Gerven ym. 2022; OECD 2020.) Yllä kuvattu malli perustuu oletukselle siitä, että järjestelmää kehitettäisiin jatkuvasti siten, että määräytymisperusteiltaan ja laskennallisesti selkeät osat kyettäisiin toimeenpanemaan yhdessä organisaatiossa, tarvittaessa hyvinvointialueiden konsultaatiolla.

Tässä järjestämistavassa kaikki etuudet (pl. korvausosa ja asumisosa) on muutettu päivärahaperusteisiksi, jotta etuuksien määräytyminen olisi mahdollisimman yhdenmukaista, eikä muutos siinä syyssä, joka oikeuttaa perusturvaetuuden perusosaan, aiheuta muutosta yksilön sosiaaliturvassa. Koska tavoitteena on mahdollisimman lineaarinen yhteensovittaminen työ- ja yrittäjätulojen kanssa, on järjestämistavassa luovuttu erilaisista ansiotulojen 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 etuuksien 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 -käännyttämisen vähentämiseksi (esim. Määttä 2014). Lähtökohdaksi tässä yhteydessä 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)

Yhden perusturvaetuuden hakuprosessi voisi pääosin hoitua digitaalisesti. Mitä pidemmäksi perusturvaetuuden perusosan maksukausi muodostuu (esimerkiksi työttömyyden tai sairauden pitkittyminen), sitä tiiviimmin tarpeelliset palvelut pitäisi kytkeä perusturvaetuuteen. Varsinaisia sanktioita yhdessä perusturvaetuudessa olisi vain työttömyyden syyllä etuutta saavalle samaan tapaan kuin nykyisessä työttömyysturvalaissa säädetään työvoimapolitiittisesti moitittavasta menettelystä. Oletuksena myös on, että opintojen perusteella perusturvaetuutta saava henkilö opiskelee, jolloin henkilöltä, joka ei ole opiskellut, mutta on saanut perusturvaetuuden perusosaa opiskelun perusteella, peritään etuus takaisin, kuten nykyisin.

Samaan tapaan kuin perusturvaetuuden perusosan saamiseen voi olla erilaisia syitä, myös osallistumislisän maksamiseen on erilaisia perusteita ja niihin mahdollisesti 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.

Osallistumislisän peruseriaate on, että ihmisellä pitää olla tosiasiallinen mahdollisuus osallistumiseen, joka myös jollain tavalla hyödyttäisi niin yksilöä kuin yhteiskuntaa. Tästä syystä henkilöä, joka saa perusturvaetuutta (tai ansiosidonnaista päivärahaa) vanhempainvapaan vuoksi, voidaan osallistumislisällä kannustaa esimerkiksi neuvolapalveluiden käyttäjäksi. Sairauden tai tilapäisen työkyvyttömyyden syystä perusturvaetuutta saava voisi saada alkuun osallistumislisän automaattisesti, mutta sairauden pitkittyessä (esim. yli 60 pv) sen saaminen voisi edellyttää lääkärin B-lausuntoa tai muuta selvitystä työkyvyttömyydestä ja kuntoutusmahdollisuuksista. Tällöin esimerkiksi kuntoutukseen osallistuminen voisi oikeuttaa osallistumislisään.

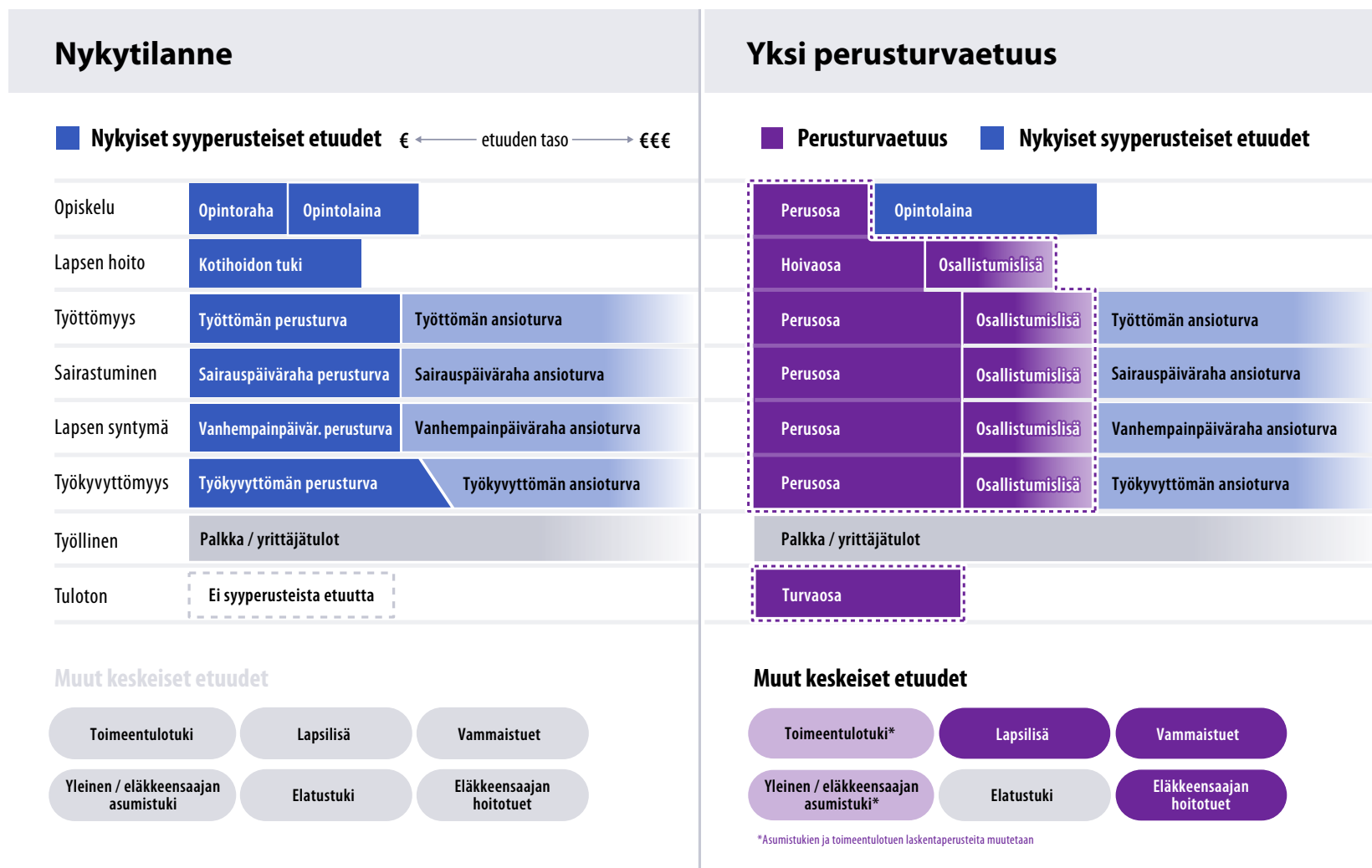
Opiskelijoille osallistumislisää ei makseta, mutta heidän perusturvaansa täydentää mahdollisuus nostaa opintolainaa. Opiskelijoiden oletetaan olevan päätoimisia opiskelijoita ja vapaaehtoisesti valinneen kouluttautumisen, joka parantaa heidän toimeentulon edellytyksiään pidemmällä aikavälillä.

### **Simuloitava malli yhdestä perusturvaetuudesta ja osallistumislisästä**

Kuviossa 9 on esitetty nykyjärjestelmän pohjalta ne syyt, joilla perusosaa tai hoivaosaa voisi saada ja minkälaisissa elämäntilanteissa osallistumislisää voitaisiin maksaa. Osallistumislisää voitaisiin maksaa myös ansioturvaa saaville. Lapsilisä, vammaistuet ja eläkkeensaajan hoitotuet siirtyisivät osaksi perusturvaetuuden korvausosaa. Eri etuuksiin liittyvät osallistumislisät ovat tarkasteltavassa mallissa osa yhtä perusturvaetuutta, mutta niiden sovittelu yhden perusturvaetuuden osaksi edellyttäisi vielä lisäselvityksiä.



Kuvio 9. Yhden perusturvaetuuden suhde nykyjärjestelmän etuuksiin.



Simuloinneissa on keskitytty arvioimaan perusosan ja siihen liittyvän osallistumislisän muutosten vaikutuksia. Perusosan kohdalla työttömyysturva, sairausvakuutuslain mukaiset päivärahat sekä opintoraha on pitkälti yhdenmukaistettu, mutta määräaikaiset työkyvyttömyyseläkkeet on jätetty nykyiselleen johtuen niiden simulointeihin liittyvistä vaikeuksista. 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 etuoikeuteksi tuloksi yleisessä asumistuessa, mutta ei toimeentulotuessa. Tältä osin tilanne eroaa nykyjärjestelmästä, jossa työttömyysturvan korotusosat ovat etuoikeutettua tuloa toimeentulotuessa, mutta eivät 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 vanhemmuus, minkä johdosta opiskelun perusteella maksettu perusosa eroaa jonkin verran muista tilanteista. Opiskelu ei ole luonteeltaan sosiaalinen riski, jota tulisi vakuuttaa, vaan kyse on yksilön valinnasta investoida tulevaan.

Yksi perusturvaetus on päivärahopohjainen, 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 sairaus- ja vanhempainpäivärahojen maksupäivät on muutettu nykyisestä kuudesta päivästä viiteen päivään viikossa niin, että yhden viikon päivärahan taso pysyy kuitenkin samana. Sairaus- ja vanhempainpäivärahoihin 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 tai itsenäisesti asuville. Yhdenmukaistamisen vuoksi nykyiseen työmarkkinatukeen liittyvä tarveharkinta ja vanhempien tulojen huomiointi on poistettu.

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

Osallistumislisä on suuruudeltaan 5 euroa päivässä, sitä maksetaan korkeintaan viideltä päivältä viikossa ja se on veronalaista tuloa. Työttömyyden osalta osallistumislisä korvaa

nykyisen korotusosan. Simuloinnissa osallistumislisää maksetaan niille työttömille, jotka ovat saaneet korotusosaa. Tasasuuruinen osallistumislisä korvaa myös ansiopäivärahan ansiosidonnaisen aktiivikorotuksen. Simuloitavassa mallissa osallistumislisää maksetaan lisäksi automaattisesti kaikille sairauden tai vanhemmuuden takia perusosaa saaville. Opiskelijoille ei makseta osallistumislisää, heillä on mahdollisuus nostaa opintolainaa.

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

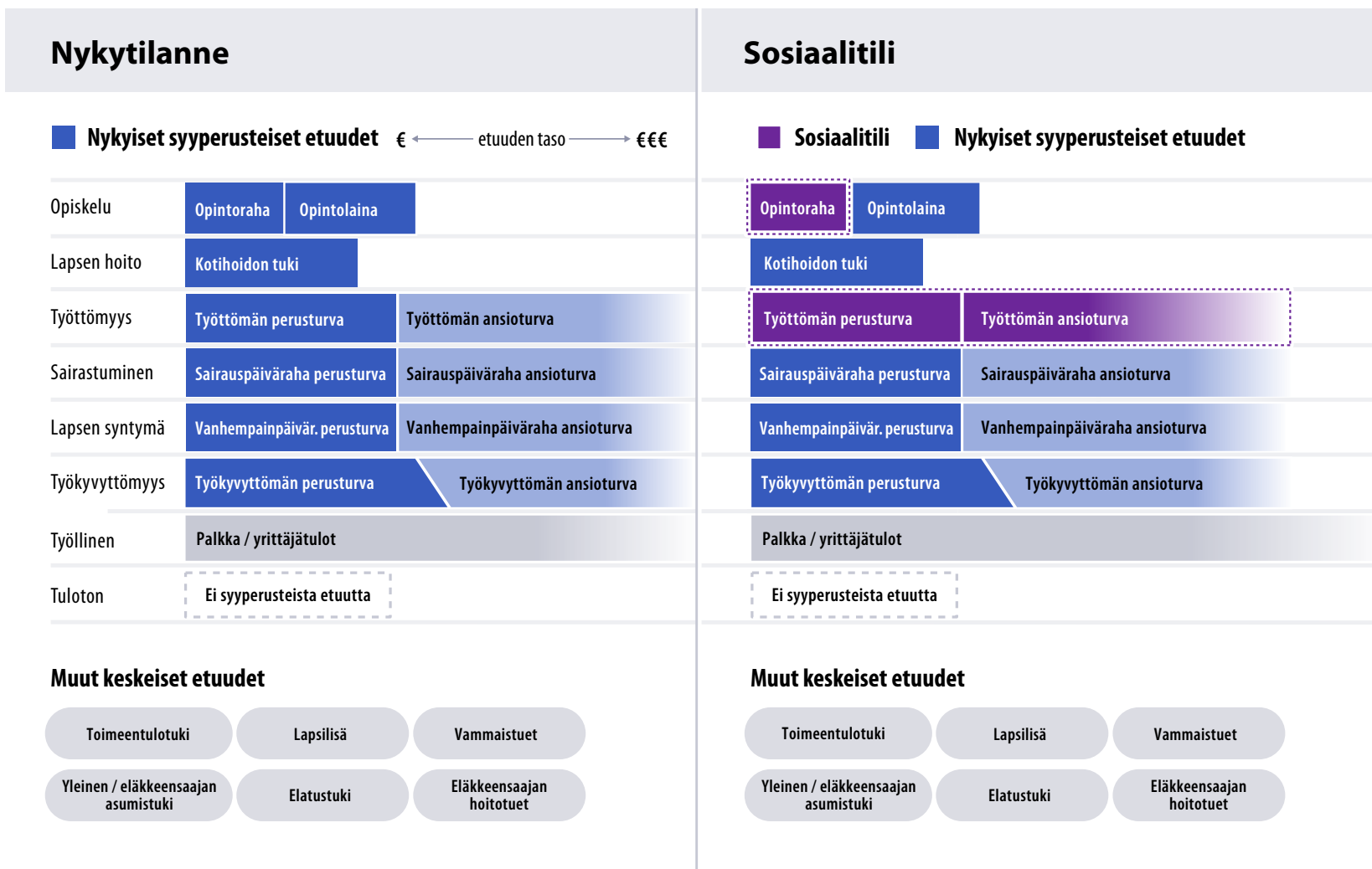
## 4.4 Sosiaalitili

Edellä luvussa 3.4 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 10 on esitetty arvioimamme sosiaalitimalli suhteessa nykyjärjestelmän etuuksiin. Sosiaalitilien mallinnuksessa keskitytään työttömyys- ja opintotileihin. Näin ollen tilimallin tarkastelu koostuu palkkatulojen ja tilimallin kattamien etuuksien eli opintoetuuksien ja työttömyysturvan tarkastelusta. Sosiaalitimalli kattaisi opintoetuedet sisältäen opintorahan ja aikuiskoulutustuen sekä työttömyysturvan sisältäen työttömän perusturvan, työttömän ansioturvan ja vuorottelukorvauksen. Muut nykyjärjestelmän etuedet jäisivät sosiaalitilin rinnalle.

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. Sosiaalitilijärjestelmään kuuluvat lähtökohtaisesti kaikki 18–64-vuotiaat, eli tämän ryhmän etuuskäyttöä ja työtuloja seurattaisiin tilin kautta. Mallin ikähaarukka on johdettu työttömyysvakuutusmaksuvelvollisuuden ikärajoista.

Kuvio 10. Sosiaalitilin suhde nykyetuksiin.



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 1999–2019. Näin kunkin henkilön elinkaari on saatu rakennettua hyödyntäen toisten, samoja ominaisuuksia omaavien henkilöiden elinkaaria.

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 etuuksien kokonaismeno, myös tililtä maksettavat ylijäämät. Käytännössä tässä mallinnuksessa on kyse tulonsiirrosta työikäisiltä eläkeikäisille. Sosiaalitilin tarkempi mallinnus on esitetty liitteessä C (erillinen tiedosto).

## 5 Vaikutusarviot

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

Vaikutusarvioinneissa on käytetty ennen kaikkea mikrosimulointimenetelmää. Siinä väestön tulotason muutoksia arvioidaan soveltamalla etuuksien ja verotuksen laskenta-kaavoja 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 perhevapaa uudistusta 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 simuloitut vaikutukset etuusmenoihin sekä verotukseen. Mallit on asetettu kustannusneutraaliksi tuloverotuksen avulla. Mallien simuloituja tuloksia verrataan lähtötilanteeseen eli vuoden 2019 aineistolla simuloituun vuoden 2022 lainsäädäntöön. Perustuloa maksettaisiin kaiken kaikkiaan bruttona 24,6 miljardia euroa. Samalla syyperusteisten etuuksien menot vähenisivät arviolta 50–97 prosenttia riippuen etuudesta. Jäljelle 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. Perustulomalli lisäisi julkisen talouden menoja 8,7 miljardia euroa, jos verotusta ei muutettaisi. 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 simuloidut vaikutukset eri etuuksiin ja verotukseen vuoden 2019 tasossa.

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

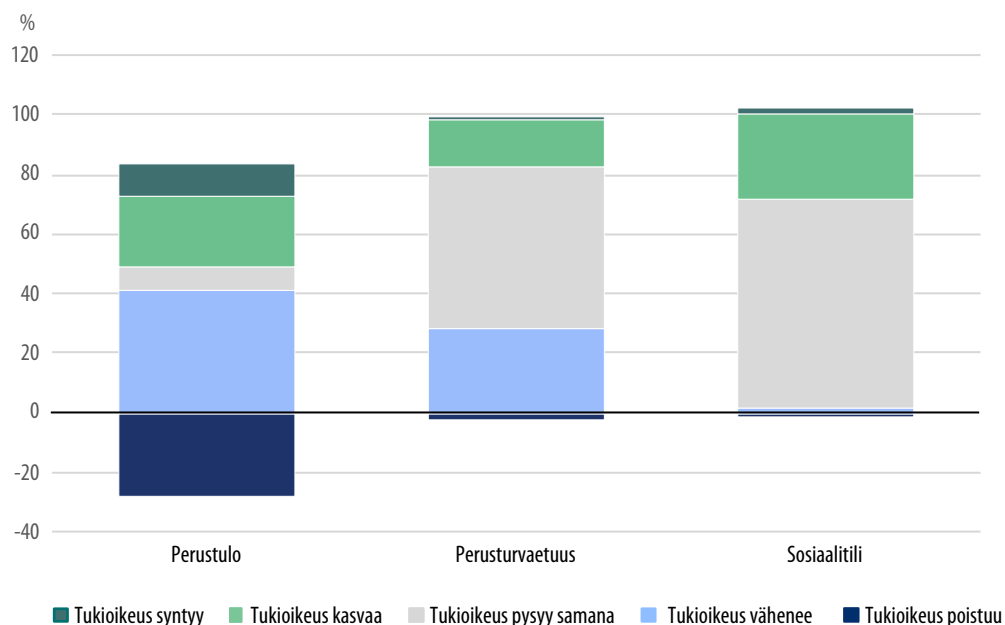
Taulukossa perusturvaetus sisältyy syyperusteisten etuuksien summaan, eli sitä ei ole eroteltu omaksi kokonaisuudekseen syyperusteisuutensa takia. Yksi perusturvaetus yhdenmukaistaisi olemassa olevia perus- ja ansioturvaetuuksien määräytymisperusteita sekä lisäksi etuuksiin osallistumislisän. Malli lisäksi sairaus- ja vanhempainpäivärahojen kokonaismenoja 12 prosenttia, koska päivärahoihin lisättäisiin lapsikorotukset ja osallistumislisä. Valtaosa lisäyksestä tulisi perusturvaetuuden ulkopuolisiin ei-vähimmäismääriin päivärahoihin. Työttömyysturvaan vastaavasti tehtäisiin sekä heikennyksiä (suojaosien poisto) että parannuksia (mm. tarveharkinnan poisto), joiden myötä työttömyysturvame-  
nojen kokonaissumma laskisi arviolta kaksi prosenttia. Opintorahojen summa kasvaisi arviolta 14 prosenttia, mikä johtuu lapsikorotuksista sekä opintorahatasojen yhtenäistämistä. Muutoksilla ei olisi juurikaan vaikutusta maksetun yleisen asumistuen tai toimeentulotuen kokonaismäärään. Ilman muutoksia verotukseen yhden perusturvaetuuden

perusosa ja osallistumislisä lisäisivät 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 simuloitujen elinkaarivaikutukset on tiivistetty myös poikkileikkausvaikutuksiksi. Arvioitu sosiaalitalin ylijäämä elinkaaren ajalta olisi vuosien 1999–2019 väestön perusteella laskettuna noin 1,9 mrd. euroa vuodessa. Tämä vähentäisi Kelan eläke-etuuksien 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, eikä kotitalouksien varallisuudesta ole tietoja, joten simulointiin sisältyy paljon epätarkkuutta ja tulokset ovat suuntaa antavia. Perustulomallissa toimeentulotukeen oikeutettujen määrä vähenee noin viidenneksellä. Isolla joukolla laskennallinen toimeentulotuen määrä pienenee, mikä todennäköisesti lisää toimeentulotuen alikäyttöä, sillä tutkimusten mukaan toimeentulotuen alikäyttö on todennäköisempää, mitä pienempään tukimäärään on oikeutettu (esim. Tervola ym. 2022; Paukeri 2017). Perustulomalli toisi myös uusia kotitalouksia toimeentulotuen piiriin, kun verotus kiristyy ja työttömän perusturvan korotuksia poistetaan. Matalan perustulon mallissa toimeentulotukeen oikeutettujen määrä vähenisi lievemmin, noin 7 prosenttia (liitekuvio B1).

**Kuvio 11.** Mallien vaikutus laskennalliseen toimeentulotukioikeuteen, % henkilöistä.





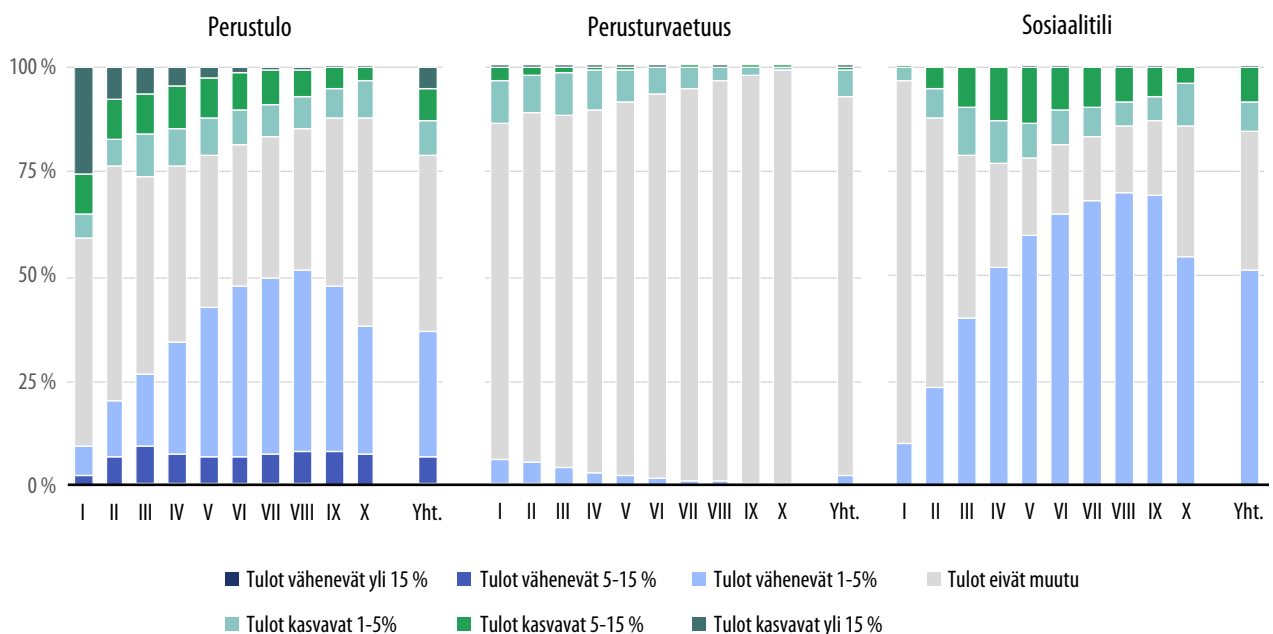
Perusturvaetus- ja sosiaalitimalli eivät juuri muuta toimeentulotukeen oikeutettujen määrää simuloinnin perusteella. Perusturvaetus yhdessä osallistumislisän kanssa sekä lisäävät että vähentävät toimeentulotuen tarvetta, kun taas sosiaalitili pääosin kasvattaa toimentulotuen tarvetta. Perusturvaetuuden mallissa toimeentulotuen kokonaissumman arvioidaan vähenevän yhdellä prosentilla, kun sosiaalitulissa kokonaissumma kasvaisi arviolta yhdellä prosentilla.

Perustulo muuttaisi tuloja noin 60 prosentilla kotitalouksista, kun ei huomioida käyttäytymisvaikutuksia. Kuviosta 12 nähdään, että se lisää erityisesti alimman tulokymmenyksen kotitalouksien tuloja ja vähentäisi eniten kahdeksannen tulokymmenyksen kotitalouksien tuloja. Jokaisessa tulokymmenyksessä olisi kuitenkin merkittävä määrä sekä hyötyjiä että menettäjiä. Matalan perustulon tulojakovaikutukset ovat samansuuntaisia, mutta lievempiä (liitekuviot B2).

Perusturvaetuuden perusosa ja osallistumislisä muuttaisivat 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 korvasi työttömyysvakuutusmaksun ja verotus kiristyi. Tämän takia sosiaalitili vähentäisi erityisesti hyvätuloisten kotitalouksien tuloja. Tilin ylijäämä lisääisi erityisesti eläkeläisten tuloja, ja vaikutus keskittyisi tulojakauman keskelle erityisesti kymmenyksiin 3–6.

**Kuvio 12.** Mallien vaikutukset kotitalouden tuloihin tulokymmenyksen mukaan, % henkilöistä.

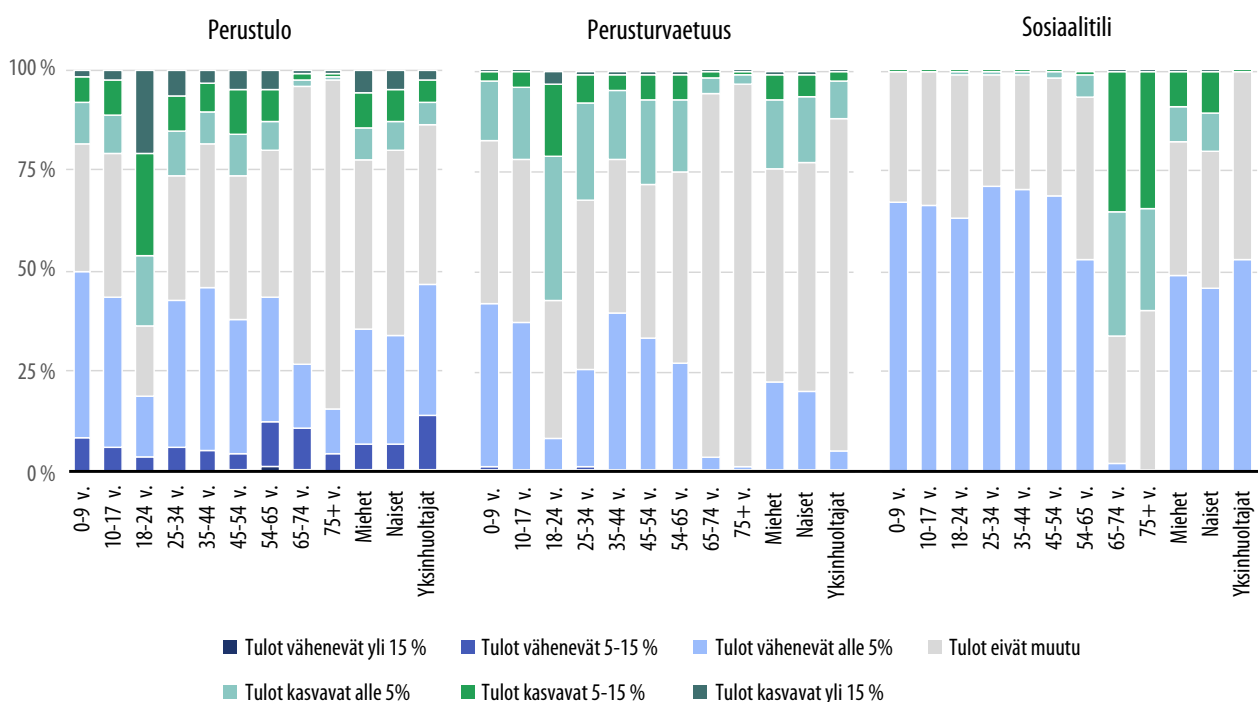
Huom. katso vaikutukset tulosummaan liitekuviosta A1.



Kuviossa 13 on esitetty mallien vaikutukset kotitalouden tuloihin ikäryhmittäin, sukupuolittain sekä erikseen yhden huoltajan kotitalouksille. Perustulomallissa jokaisessa 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. Tämä johtuu pääasiassa siitä, että lasten vanhemmat ovat usein työllisiä ja työllisten verotus kiristyy. Myös se, että työttömän lapsikorotukset ”menetetään” perustulossa, heikentää joidenkin lapsiperheiden asemaa. Lasten pienituloisuusaste kuitenkin laskee myös perustulomallissa (ks. Taulukko 3). Muuten tulojen kasvut ja menetykset kohdistuvat melko tasaisesti 0–64-vuotiaiden ikäryhmiin. Myös osa yli 65-vuotiaiden kotitalouksista menettää perustulomallissa, pääosin pääomatulojen verotuksen kiristymisen myötä.

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. Poikkeuksena ovat yli 65-vuotiaat, joilla tulot eivät käytännössä muutu perusturvamallissa ollenkaan. Sosiaalitilin vaikutukset määrittyvät 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.

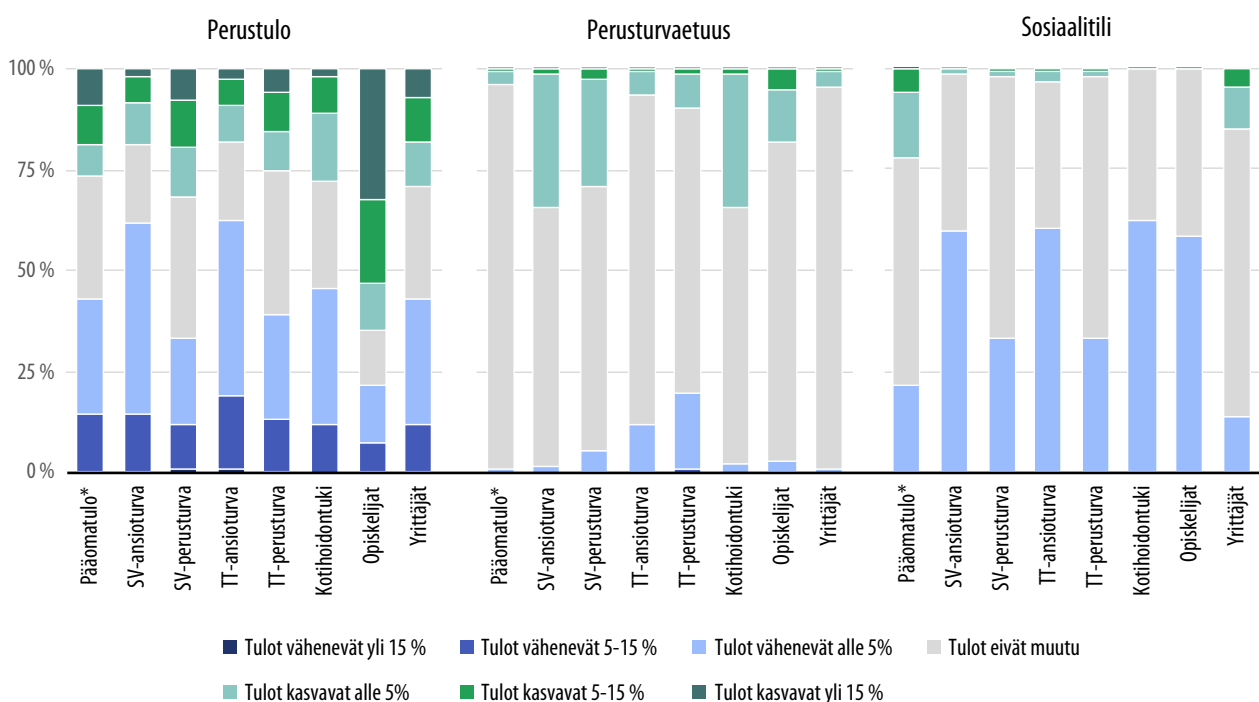
**Kuvio 13.** Mallien vaikutukset kotitalouden tuloihin henkilön iän ja sukupuolen mukaan ja yksinhuoltajiin, % henkilöistä. Huom. yksinhuoltajat viittaavat yhden vanhemman kotitalouksiin. Katso vaikutukset tulosummaan liitekuviosta A2.



Kuviossa 14 on kuvattu mallien vaikutukset tiettyihin tulonsaaja- ja toimintaryhmiin. Simuloinnin mukaan perustulomalli heikentäisi erityisesti ansiosidonnaisten etuuksien saajien vuosituloja. Tämä johtuu muun muassa siitä, että heillä on usein myös työtuloja vuoden aikana ja työtulojen verotus kiristyy. Asumistuki ei kompensoi verotuksen kiristymistä, koska siinä huomioidaan vain ruokakunnan bruttotulot. Työttömyysturvan ja sairaus- ja vanhempainpäivärahojen perusturvan saajien tulot eivät keskimäärin juuri muutu perustulomallissa. Kotihoidontukea saavilla kotitalouksilla tulot yllättäen keskimäärin 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.

Erityisesti sairaus- ja vanhempainpäivärahaa saavien kotitalouksien tulot kasvavat yhden perusturvaetuudenmallissa. Myös kotihoidon tuen saajien tulot kasvavat, koska he saavat usein samana vuonna myös vanhempainpäivärahaa. Opiskelijoidenkin tulot kasvavat, mutta osa-aikaisesti työskentelevät työttömät menettävät tuloja työttömyysturvan suojausten poiston myötä. Sosiaalitulossa menettävät erityisesti ne ryhmät, jotka tekevät töitä vuoden aikana ja maksavat tiliveroa omalle tililleen. Vähiten heitä on yrittäjissä ja pääomatulojen saajissa.

**Kuvio 14.** Mallien vaikutukset kotitalouden tuloihin tietyissä tulonsaajaryhmissä, % henkilöistä. SV= sairaus- ja vanhempainpäivärahat, TT= työttömyysturvan päivärahat. Huom. Vaikutukset tulosummaan liitekuviossa A3.



\* Pääomatulon saajissa ovat ne henkilöt, joiden maksamista veroista vähintään kolmannes on pääomaveroja.

**Taulukko 3.** Mallien simuloidut vaikutukset tulonjakoindikaattoreihin, jotka perustuvat kotitalouden tuloihin.

		Lähtötaso	Perustulo	Perusturvaetus	Sosiaalitili
<b>Gini-kerroin (tuloerot)</b>		27,8	-0,7	-0,1	-0,1
<b>Mediaanitulo, €/v/kulutusyksikkö</b>		25 422	-19	+23	+16
<b>Pienituloisuusaste, % (raja 60 % mediaanitulosta)</b>	<b>Koko väestö</b>	13,9	-0,9	-0,1	+0,1
	<b>Keskim. köyhyysvaje</b>	15,1	-2,2	0,0	+0,1
	<b>Alle 18-v.</b>	13,3	-0,4	-0,2	+0,4
	<b>Yli 65-v.</b>	13,3	-0,4	+0,1	-0,7
	<b>Työlliset</b>	3,4	-0,7	0,0	+0,2
	<b>Ei-työlliset</b>	39,0	-2,7	-0,1	+0,4
	<b>Miehet</b>	13,9	-1,0	0,0	+0,1
	<b>Naiset</b>	13,9	-0,9	-0,1	0,0

Taulukossa 3 on kuvattu eri mallien simuloidut 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 kompensoivat monilla lapsikorvausten poistumista, mutta myös se, että esimerkiksi moni muu lapsiperhe, kuten opiskelijalapsiperheet, voittavat uudistuksessa.

Perusturvaetuudella ei ole juurikaan vaikutuksia tulonjakoindikaattoreihin, joskin se arviolta vähentäisi tuloeroja ja pienituloisuusasteita hyvin lievästi. Se pienentäisi kaikkein selvimmin lasten pienituloisuusastetta, mutta vastaavasti nostaisi vähäisesti yli 65-vuotiaiden pienituloisuusastetta. Sosiaalitili kaventaisi tuloeroja saman verran kuin perusturvaetus, 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 tuet ja varhaiskasvatuspalvelut, 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 sosiaalivakuutusrahastoista, joiden varat kerätään pääosin sosiaalivakuutusmaksuilla, mutta myös valtionosuuksin. 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, vammaisetuudet, lapsilisät ja asumisen tuet rahoitetaan valtion verovaroin.

Esimerkimmalleissa 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 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 vuoden 2022 alun lainsäädäntöön eli 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	Etuedet	Verot	Etuedet	Erutus	Verot	Etuedet	Erutus	Verot	Etuedet	Erutus
<b>Kunta</b>	19 440	1 250	+7 080	-960	+8 040	+30	-460	+490	+40	-450	+500
<b>Sairausvakuutus</b>	1 860	1 030	+290	-420	+710	0	+100	-100	+20	0	+20
<b>Työttömyysvakuutus</b>	1 260	1 220	0	-120	+120	0	-240	+240	-1 260	-1 220	-50
<b>Eläkevakuutus</b>	6 390	28 290	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Valtio</b>	8 650	8 880	+12 550	+21 430	-8 880	+90	+720	-630	+90	-1 700	+1 790
<b>Sosiaalitili</b>									+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 tosiasiaa 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 sairaus- ja vanhempainpäivärahoihin lisätäisiin lapsikorotukset ja osallistumislisä. Kaikissa malleissa työttömyysvakuutusmaksujen

rahoitusvastuut pienenisivät, ja sosiaalitulissa ne siirtyisivät kokonaan tilimaksuin rahoitettavaksi. Työeläkemaksuin 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 tilimaksuin, 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 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, ne eivät olisi kustannusneutraaleja. Seuraavaksi käsittelemme mallien vaikutuksia työnteon kannustimiin, jotka voivat aiheuttaa käyttäytymismuutoksia.

### 5.3 Työnteon kannustimet

Sosiaaliturvamuuutosten mahdollisten työllisyysvaikutusten ajatellaan syntyvän siitä, että työttömän työnteon kannustimet muuttuvat. Kannustimia on yleensä arvioitu simulointilaskelmilla, jotka keskittyvät ns. taloudellisiin kannustimiin, eivätkä huomioi byrokratian mahdollista osuutta työllisyyteen. Tähän on selvä syy, sillä byrokratian vaikutuksesta työllisyyteen ei ole sellaista tutkimusnäyttöä, että byrokratian karsimisen työllisyysvaikutuksia voitaisiin arvioida etukäteen.

Kannustimia arvioitaessa erotetaan yleisesti kannustimet siirtyä työttömyydestä työllisyyteen (ekstensiivinen marginaali) sekä työllisten kannustimet muuttaa tehdyn työn määrää (intensiivinen marginaali). Ensimmäistä arvioidaan työllistymisveroasteilla ja toista (efektiivisillä) marginaaliveroasteilla. 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 (yksityiskohtainen menetelmä ks. Kärkkäinen ja Tervola 2018).

Perustulon ja perusturvaetuuden kannustimia on analysoitu vuoden aikaikkunassa. Pidemmällä aikavälillä työnteon kannustimet olisivat suuremmat johtuen työeläkkeen kertymisestä, palkan kasvamisesta sekä ansiopäivärahan enimmäiskestosta. Koska sosiaalitulon kannustinvaikutukset perustuvat suurelta osin elinkaaren ajalle, niiden mallinnus poikkeaa kahdesta muusta tarkastellusta vaihtoehdoisesta järjestämistavasta merkittävästi. Siksi nämä käsitellään erikseen alempana.

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

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

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

Huom. Ryhmät ovat poissulkevia ja päättelyn prioriteettijärjestys on sama kuin taulukon rivien järjestys. Esimerkiksi työllisiin kuuluvat ne, jotka eivät ole olleet vuoden aikana ollenkaan työttömänä. Osa-aikatyön palkaksi on oletettu 50 % ennustetusta koko-aikatyön palkasta. Osa-aikatyötä tekevien oletetaan olevan oikeutettuja soviteltuun työttömyystukeen. Kotihoidontuen saajienkin oletetaan siis hakevan työttömyysetuutta siirtyessään osa-aikatyöhön.



Perustulomalli heikentää erityisesti kotihoidontuen saajien taloudellisia työnteon kannustimia, kun kotihoidontuki korvataan korkeammalla perustulolla. Työttömillä ja työllisillä taloudelliset kannustimet kokoaikatyöhön pysyvät kutakuinkin keskimäärin muuttumattomina, vaikka työn verotus kiristyy hieman. Tulos selittyy muun muassa sillä, että lapsi- ja aktiivikorotukset poistuvat työttömän perusturvasta. Tämä vaikuttaa myös työllisten kannustimiin, sillä aineiston mukaan jopa neljännes palkansaajista ei ole maksanut työttömyyskassan jäsenmaksuja, ja siten he olisivat työttömänä oikeutettuja vain peruspäivärahaan. Työttömien osa-aikatyön kannustimet heikkenisivät perustulomallissa, koska verotus kiristyisi ja asumistuen määrä pienenesi (ks. Kuvio 7, oikea). Kannustinsimuloinnissa ei ole mukana opiskelijoita, mutta on syytä olettaa, että opiskeluaikaisen työnteon kannustimet heikkenisivät merkittävästi, koska perustulo on merkittävästi suurempi kuin opintoraha.

Matalan perustulon mallissa (liitetaulukko B4) sen sijaan työttömien ja kotihoidontuen saajien taloudelliset kannustimet siirtyä kokoaikatöihin paranisivat. On kuitenkin syytä huomioida, että matalakin perustulo lisää kannustimia pidempiin kotihoitojaksoihin, kun matalaa perustuloa voi saada myös, kun nuorin lapsi on vanhempi kuin kolme vuotta (ks. luku 5.4). Matalassa perustulomallissa ei loivenneta työttömyysturvan sovitteluastetta, minkä johdosta osa-aikatyön kannustimet heikkenevät työtulojen verotuksen kiristyessä. Eri mallien erot korostavat sitä, että perustulomallien vaikutukset työnteon kannustimiin riippuvat pitkälti perustulon ominaisuuksista ja verotusratkaisuista (ks. Kannas & Kärkkäinen 2014). On hyvä muistaa, että osa perustulomallista rahoitetaan kiristämällä pääomatuloerotusta, 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-aikatoihin ja kannustimia siirtyä osa-aikatöistä kokoaikaisiin töihin. Kannustimet työllistyä osa-aikaisesti heikentyisivät kaikissa tapauksissa johtuen työttömyysturvan suojaosien poistosta. Vastaavasti työttömyysturvan suojaosien poisto vahvistaisi kannustimia siirtyä osa-aikatöistä kokoaikatoihin.

Osiossa 3.4 esiteltiin sosiaalitalin kannustinvaikutuksia periaatteellisella tasolla. Yleisesti ottaen 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.

Tulosten perusteella vaikuttaa mahdolliselta, että opintorahan ja työttömyysturvan kattava tilimalli ilman muutoksia verotukseen olisi käyttäytymisvaikutukset huomioiden

itsensä rahoittava, mikäli positiiviselle saldolle odotusarvoisesti päätyvä väestö reagoisi tilimallin kannustinrakenteeseen samalla tavalla kuin ihmiset tyypillisesti reagoivat välittömiin taloudellisiin kannustimiin empiirisen tutkimuksen perusteella. Tällöin kenenkään verotusta ei tarvitsisi kiristää ylijäämäsaldojen rahoittamiseksi ja tuloksena olisi ns. Pareto-parannus.<sup>10</sup> Vaikutukset kuitenkin riippuvat paljolti siitä, kuinka ihmiset ymmärtäisivät ja reagoisivat tilimallin kannustinrakenteeseen, jossa työmarkkinoilla nyt tehtävät päätökset vaikuttavat käytettävissä olevaan tuloon vuosien tai vuosikymmenten päästä. Voidaan pitää todennäköisenä, että ihmiset eivät reagoi täysimääräisesti kannustimiin, joissa valinnan ja siitä koituvan seurauksen välillä on pitkä aika. Tulosten ja niiden taustalla olevien oletusten tarkempi esittely on tehty liitteessä C.

Edellisessä kappaleessa esitetyt tulokset perustuvat mallinnukseen, joka ei ole staattisesti kustannusneutraali. Muualla tässä osiossa on sosiaalitalin osalta arvioitu staattisesti kustannusneutraalia mallia, jossa maksettavat ylijäämäsaldot rahoitetaan työtulojen verotusta kiristämällä. Näin toteutetun staattisesti kustannusneutraalin mallin työllisyysvaikutukset olisivat lähtökohtaisesti vähäiset, tai jopa negatiiviset.<sup>11</sup> Tällainen rahoitusratkaisu helpottaa mallin vertailua muihin vaihtoehtoihin järjestämistapoihin, mutta mallia ei kuitenkaan voida pitää tarkoituksenmukaisena sosiaalitalin toteutustapana. Sosiaalitalin tavoitteiden ja periaatteiden kanssa paremmin linjassa oleva rahoitusratkaisu voisi sisältää negatiivisten saldojen vähentämistä eläkkeistä tietyin reunaehdoin (Määttänen ja Salminen 2015) tai työttömyyden ja opintojen ajalta kertyvän eläkkeen heikentämistä.<sup>12</sup>

Sosiaaliturvan erilaiset järjestämistavat voivat muuttaa myös työn kysyntää. Esimerkiksi perustuloa on ajateltu matalapalkkatukena, joka voisi tehdä ei-niin-tuottavasta työn tekemisestä taloudellisesti kannattavaa. Tässä tarkasteltava perustulomalli ei kuitenkaan lisää juuri pienipalkkaisen työntekijän tuloja (ks. Kuvio 7), koska verotus kiristyy ja asumistuen rooli pienenee. Tätä kautta perustulomalli tuskin vaikuttaisi siis palkkatasoon. Toisaalta vaikutukset työnteon muotoihin kuten alustatyöhön tai yrittäjyyteen ovat mahdollisia, mutta

10 Pareto-parannuksella tarkoitetaan tilannetta, jossa jonkun tilanne paranee ilman, että kenenkään tilanne heikkenee. Pareto-parannus näyttäytyy tässä tehdyissä laskelmissa todennäköisemmältä kuin Määttäsen ja Salmisen (2015) tuloksissa. Tämä johtuu toisaalta siitä, että uudessa mallinnuksessa tietyt verotusta kuvaavat parametrit on arvioitu kireämmälle tasolle, mikä toisaalta voimistaa käyttäytymisvaikutuksia ja toisaalta pienentää mallin julkistaloudellisia vaikutuksia. Toisaalta tämä johtuu siitä, että uudessa mallinnuksessa on huomioitu myös intensiivinen marginaali.

11 Tarkastellussa staattisesti kustannusneutraalissa mallissa työnteon kannustimia parannetaan tilimallin kautta ja heikennetään kiristämällä verotusta. Koska malli on staattisesti kustannusneutraali, näiden vaikutusten voidaan ajatella pitkälti kumoavan toisensa. Mikäli ihmiset reagoivat voimakkaammin välittömiin negatiivisiin kannustinvaikutuksiin, vaikutus työllisyyteen voi olla negatiivinen.

12 Sosiaalitalin työttömyysturvan ja opintorahan käyttö vähentää tulevaa eläkettä, ja tämä on yksi mallin keskeinen ominaisuus. Mikäli sosiaalitalin pidettäisiin tavoiteltavan sosiaaliturvan kehityssuuntana, olisi luontevaa tarkastella kriittisesti sitä, että nykyjärjestelmässä ansiosidonnaisilta työttömyysjaksoilta ja tutkinnoista karttuu eläkettä.

vaikeita ennustaa. Pääomatulojen verotuksen kiristymisellä voisi olla vaikutusta yritysten käyttäytymiseen. Näitä vaikutuksia olisi joiltain osin mahdollista arvioida jatkotarkasteluissa makrosimulointimallilla. Staattisessa tarkastelussa perustulomalli ei juuri muuttaisi yrittäjien tuloja, osittain koska yrittäjä- ja pääomatulot ovat osittain mukana perustulon rahoituksessa.

## 5.4 Palveluihin osallistuminen ja velvoitteet

Palveluilla ja etuuksilla on nykyisessä sosiaaliturvajärjestelmässä paljon kytköksiä, jotka voidaan tapauksesta riippuen nähdä velvoitteina tai oikeuksina palveluihin. Yksi velvoite on, että työttömyysetuuksien saamiseksi henkilön on ilmoitauduttava työttömäksi työnhakijaksi TE-palveluissa. Työttömällä työnhakijalla on joitain velvoitteita, joiden laiminlyömisestä voi seurata karenssi eli etuudenmaksun määräaikainen keskeyttäminen. Tällaisia velvoitteita ovat muun muassa 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.

<b>Työttömyysturva</b>	Mm. alkuhaastatteluun ja työnhakukeskusteluihin osallistuminen, aktiivinen työnhaku, tarjottujen töiden vastaanottaminen, TE-palveluihin osallistuminen, alle 25-vuotiailla opiskelupaikkojen hakeminen.
<b>Sairauspäiväraha</b>	Lääkärikäynti (lääkärintodistus). Työterveyden tai Kelan seurantayhteydenotto tarkistuspisteiden kohdalla.
<b>Vanhempainpäivärahat, äitiysavustus</b>	Raskausrahaa ja äitiysavustusta varten vaaditaan raskaustodistus, jonka saa käymällä neuvolassa tai muualla terveydenhuollossa.
<b>Kotihoidon tuki</b>	Ei saa käyttää kunnallisia varhaiskasvatuspalveluita (ns. käänteinen velvoite).
<b>Opintotuki</b>	Opintojen eteneminen (5 opintopistettä per tukikuukausi).
<b>Toimeentulotuki</b>	Tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta velvollisuus ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi, jolloin samat velvollisuudet kuin työttömyysetuuksissa.

## 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. Sen sijaan matalan perustulon mallissa (liite B) perustulo vain vähentäisi perusturvaetuuksien tasoa, jolloin kytkös palveluiden ja etuuksien välillä ei poistuisi.

Henkilöt, jotka nykyjärjestelmässä saavat työttömän perusturvaetuuksia, eivät enää perustulomallissa olisi velvoitettuja osallistumaan haastatteluihin tai hakemaan töitä tai opiskelupaikkoja. Sanktioituilla työnhakuvelvoitteilla ja esimerkiksi maahanmuuttajan kotouttami-suunnitelmalla on todettu olevan työllisyyttä lisäävä vaikutus (Kauhanen 2020; Sarvimäki & Hämäläinen 2016), joten muutos saattaisi vähentää näiden palvelujen kohderyhmänä olevien henkilöiden 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 alentaminen eikä karenssia olisi.

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

Raskausrahan ja äitiysavustuksen saaminen edellyttää raskaustodistusta, jonka saa käymällä esimerkiksi neuvolassa. Jos perustulo korvaisi vähimmäismääräisen raskausrahan, tämä velvoite säilyisi edelleen äitiysavustuksessa, joten perustulomallilla ei siltä osin todennäköisesti olisi vaikutusta äidin ja terveyden ja raskauden seurantaan.

Perustulo korvaisi opintorahan ja siihen liittyvän velvoitteen 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, vaikka samalla opintorahaan liittyvät tulorajat poistuisivat. Perustulolla voisi olla siis eri suuntaisia vaikutuksia opintojen pituuteen eri yksilöille. Opintojen etenemisvelvoitteen poistuminen voisi pidentää opiskeluaikojan osan kohdalla

(periaatteessa opintojen etenemisvelvoite olisi mahdollista sitoa opintorahan sijasta opinto-oikeuteen). Toisaalta opiskeluaikaisen työnteon väheneminen voisi lyhentää opiskeluaikoja (ks. Uusitalo 2016). Käyttäytymisvaikutuksen suunta ja suuruus olisi siis hyvin epävarma. Jos perustulo olisi opintorahan suuruinen (liite B), kannustinmuutokset olisivat selkeämmin opintoaikoja pidentäviä. Tulorajojen poistuminen voisi kannustaa lisäämään työntekoa ja siten opintoajat saattaisivat pidentyä. Vastaavasti opintojen etenemisvelvoitteen poistuminen taas mahdollisesti pidentäisi opintoaikoja, ellei etenemisvelvoitetta sidota esimerkiksi opinto-oikeuteen.

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 kotihoitojaksoja. Kotihoidontuen tason on nimittäin havaittu vaikuttavan erityisesti äitien työllisyyteen ja lapsen osallistumiseen varhaiskasvatukseen (mm. Kosonen 2014). Toisaalta, koska perustuloa voi saada, vaikka lapsi osallistuu varhaiskasvatukseen, voi olla, että lasten varhaiskasvatukseen osallistuminen lisääntyisi osalla väestöstä. Matalan perustulon mallissa (liite B) kannustimet kotihoitojaksojen pidentymiseen eivät kasvaisi niin paljon, mutta sama problematiikka kolmen vuoden ikärajan poistumisesta koskee myös matalaa perustuloa.

## Perusturvaetus ja osallistumislisiä

Suomessa vastikkeellisesta sosiaaliturvasta on kirjoitettu erityisesti 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, jolloin painottuvat työttömyysturvaetuuden saajan velvoitteet sekä pohdinta siitä, miten vastikkeellisuuden vaade etuudensaajaan vaikuttaa tai onko se ylipäänsä kohtuullinen (esim. Haikkola ym. 2017). Jochen Clasen ja Daniel Clegg (2007) kuvaavat tällaista vastikkeellisuutta toimeenpanossa asetettuina käyttäytymissääntöinä. Nämä tulevat hyvin lähelle workfare-ajattelua, jolla viitataan erilaisiin velvoitteisiin, joiden ensisijainen tavoite on henkilön työllistyminen.

Yhdessä perusturvaetuudessa perusosan saajalle velvoitteet palveluihin osallistumiseen olisivat edelleen olemassa. Ajatuksena kuitenkin on, että palvelut ottaisivat nykyiseen järjestelmään verrattuna yksilölliset tarpeet huomioon siten, että ne tukisivat paremmin ihmistä työllistymisessä ja työkyvyn ylläpitämisessä. Syyperusteisen yhden perusturvaetuuden yhteydessä tarkasteluun tulee laajemmin sosiaaliturvan vastikkeellisuus, joka kattaa paljon muutakin kuin työttömiin työnhakijoihin kohdennettavat velvoitteet (ks. Clasen & Clegg 2007; Taylor ym. 2016; Reeves & Loopstra 2017). Vastikkeellisuus pitää sisällään, myös sen, mitä riskejä katetaan. Yhdessä perusturvaetuudessa pitäisi luoda sellaiset säännöt, joissa henkilöillä on samat mahdollisuudet saada työkykyä edistävät kuntoutus- tai

terveydenhuollon palvelut riippumatta siitä, mikä heidän työmarkkinastatuksensa on (työtön, yrittäjä, työntekijä).

Vastikkeellisuutta tavataan myös niissä ehdoissa, jotka tuovat oikeuden etuuteen. Nämä olosuhde-ehdot vaikuttavat esimerkiksi ansiosidonnaisissa etuuksissa, kuten työttömyysturvassa, vanhempainetuksissa tai sairauspäivärahaa, kun ansiotulojen määrä sekä ansaintatapa (yrittäjä vai työntekijä) vaikuttavat etuuden saantiin ja tasoon. Samankaltaista ehdollisuutta löytyy myös sosiaaliavustuksissa. Avustuksissa kyse on usein tarve-, tulo- tai varallisuusharkinnasta. Eri osatekijöitä säättämällä tuki voidaan kohdentaa vain kaikkein köyhimmille tai vaihtoehtoisesti rajata ulos vain varakkaimmat. (Ks. Clasen & Clegg 2007.) Tämänkaltaisten ehtojen soveltaminen voisi olla suotavaa esimerkiksi talousuhdanteiden mukaan. Erityisesti osallistumislisä edellyttäisi kokeilua ja seurantietietoa 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.

Siinä missä perusturvaetuuden perusosan saamisedellytyksiin voi sisältyä eriasteisia velvoitteita, edellyttäisi osallistumislisä uudenlaista lähestymistapaa. Osallistumislisän käyttöönotto edellyttäisi kokeiluja ja seurantietietoa siitä, minkälaisia ehtoja ja toisaalta palveluita osallistumislisään oikeuttavaan osallistumiseen olisi perusteltua liittää. Lähtökohtana kuitenkin olisi, että osallistumislisän saamiseksi edellytettävä osallistuminen tukisi henkilön itsenäistä selviytymistä ja ehkäisisi syrjäytymistä.

## Sosiaalitili

Tarkasteltavassa sosiaalitimallissa tilimuotoisia etuuksia olisivat opintoetuuudet 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.

Etuuudet 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 hakutumista 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 sosiaalitimallin ei lähtökohtaisesti ulottuisi.

## 6 Perusoikeusperusta ja EU-lainsäädäntö

### 6.1 Yleisiä näkökohtia

#### Perustuslaki sitoo lainsäätäjää

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 ennakkolisesti eduskunnan perustuslakivaliokunnassa (ks. PL 74 §). Perustuslakivaliokunta antaa sille käsiteltäväksi lähetetystä lainsäädäntöehdotuksesta lausunnon, joka sitoo esityksen muuta eduskuntakäsittelyä.<sup>13</sup>

Suomen perustuslaki ja perusoikeudet asettavat lainsäätäjälle sekä aktiivisia toimintaveloitteita että rajoituksia, mutta monet perusoikeudet jättävät lainsäätäjälle liikkumavaraa perusoikeuden toteuttamisessa. Esimerkiksi perustuslain 19 §:n 2 momentti velvoittaa eduskuntaa antamaan lainsäädäntöä, 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 perustuslain 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 mieltävaltaisia<sup>14</sup>. Sen sijaan syrjintäkielto on esimerkki sellaisesta ehdottomasta perusoikeussäännöksestä, joka sitoo lainsäätäjää. Siitä ei voida poiketa tavallisella lailla.<sup>15</sup> 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 hyväksyttäviä<sup>16</sup>.

13 HE 1/1998 vp, s. 126; PeVM 10/1998 vp, s. 23.

14 HE 309/1993 vp, s. 42–43.

15 PeVM 25/1994 vp, s. 5.

16 Esim. PeVL 46/2002 vp, s. 6.

Keskeinen vaatimus sosiaaliturvaa toimeenpanevalle hallinnolle kumpuaa oikeusvaltioperiaatteesta: kaiken julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, jota tulee noudattaa tarkoin (PL 2.3 §). Perustuslaki edellyttää lisäksi, 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 lainsäädännöstä<sup>17</sup>.

### Toimeentuloturva suojaavat perus- ja ihmisoikeudet

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan "[l]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 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.<sup>18</sup>

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 sosiaaliturvaan yhteiskunnan ja sen taloudellisten olosuhteiden muuttuessa. Lainsäädäntömuutosten tulee kuitenkin täyttää tietyt kriteerit. Perusoikeusuudistuksen valossa keskeisiä kriteereitä ovat:

- 1) **Kattavuus:** Muutoksia tehtäessä on huolehdittava siitä, että kaikki perustuslain 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 lakisäateisten sosiaaliturvajärjestelmien lisäksi henkilön toimeentulomahdollisuudet kokonaisuutena arvioiden, esimerkiksi perhesuhteiden osalta. Toisin sanoen tarveharkintaa ei ole täysin poissuljettu

<sup>17</sup> Ks. esim. PeVL 32/2012 vp, s. 6.

<sup>18</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 6, 10.



perusturvaetuuksissa. Yhtäältä perustoimeentuloturvan tulisi olla siten riittävää, ettei sen saajalla ole säännönmukaista tarvetta turvautua perustuslain 19.1 §:n mukaiseen vähimmäisturvaan.

- 3) **Olellinen puuttuminen ei ole mahdollista:** Muutokset toimeentuloturvallainsäädäntöön eivät ole perustuslainmukaisia, jos niillä puututaan olellisesti perustuslain 19.2 §:n suojaamaan perustoimeentuloturvaan. Kyse ei ole vain turvan rahamääräisestä tasosta (esim. riittävyys), vaan perustuslain 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.<sup>19</sup>

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”.<sup>20</sup>

Perustuslain 19.2 §:n mukaan ”**jokaisella**” on oikeus perustoimeentuloturvaan. Tässä yhteydessä termillä ”jokainen” viitataan kaikkiin Suomen lainkäyttöpiirissä oleviin henkilöihin. Perustuslaista ei kuitenkaan aiheudu estettä asettaa perustoimeentuloturvaetuuden saamisedellytykseksi asumista tai työskentelyä Suomessa. Perustoimeentuloturvaetuuksia ei ole tarkoituksenmukaista eikä edes mahdollistakaan käytännössä 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.<sup>21</sup> Sen sijaan perustuslain 19.1 §:n mukaisen vähimmäisturvan saaminen perustuu yksilökohtaiseen tarveharkintaan. Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaisesti ”[j]okaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon”.

Keskeinen perusturva koskeva kysymys on **etuustaso**. Perustuslaki ei aseta tiettyä rahamääräistä vähimmäistasoa perusturvaetuuksille, mutta perusoikeusuudistuksessa linjattiin, että perustoimeentulon turva tarkoittaa pidemmälle menevää etuustasoa

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

20 StVL 5/1994 vp, s. 3.

21 HE 309/1993 vp, s. 72.

vähimmäisturvaan verrattuna<sup>22</sup>. Tältä osin perustuslakivaliokunta totesi, että perustuslain 19.2 §:ssä luetelluissa elämäntilanteissa yksilön perustoimeentuloturva ei saisi muodostua perustuslain 19.1 §:n mukaisesta viimesijaisesta turvasta<sup>23</sup>.

Kotimaisen perusoikeusdoktriinin lisäksi sosiaaliturvauudistuksen suuntaviivoja voidaan hakea myös Suomea velvoittavista **kansainvälisistä ihmisoikeuksista**. Erityisesti Euroopan neuvoston alainen uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja (uESP) ja sitä koskevat tulkintakäytännöt tuottavat sosiaaliturvaa koskevia kriteereitä<sup>24</sup>. 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 komitea 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.<sup>25</sup>

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 soveltuvien osin myös mahdollisia muita etuuksia. Jos etuustaso jää alle 40 %, se katsotaan riittämättömäksi. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on todennut, että monet Suomen perusturvaetuuksien vähimmäistasot eivät tämän kriteerin valossa ole riittäviä (esim. peruspäiväraha ja vähimmäismääräinen sairauspäiväraha).<sup>26</sup>

Eduskunnan perustuslakivaliokunta todennut suhtautuvansa ”erittäin vakavasti sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännössä esitettyihin huomioihin”<sup>27</sup>. Tämä kysymys on siten tärkeää ottaa huomioon sosiaaliturvauudistuksessa. Jos vähimmäismääräisten perusturvaetuuksien taso pysyy ennallaan, tai jopa heikkenee, etuudensaajia ohjautuu viimesijaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen saajiksi, mitä perustuslakivaliokunta on pitänyt valtiosääntöoikeudelliselta kannalta huolestuttavana<sup>28</sup>.

22 HE 309/1993 vp, s. 70.

23 PeVM 25/1994 vp, s. 10.

24 Myös YK:n sopimusjärjestelmät ovat merkityksellisiä sosiaaliturvan kannalta, mutta niitä ei kuitenkaan käsitellä tässä selvitysraportissa.

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

26 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.

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

28 PeVL 47/2017 vp, s. 4.

## 6.2 Erilaisiin sosiaaliturvan järjestämistapoihin liittyvät keskeiset perusoikeuskysymykset<sup>29</sup>

### Perustulo

Perustuslakivaliokunta ei perustulokokeilua koskevassa lausunnossaan (PeVL 51/2016 vp) tuonut esiin seikkoja, joiden perusteella perustulo sosiaaliturvan järjestämistapana ei 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.

Yksi sosiaaliturvauudistuksen tavoitteista on **yksinkertaistaa** monimutkaiseksi kehittynyttä sosiaaliturvajärjestelmän kokonaisuutta. Perustuslakivaliokunta on todennut, että erityisesti perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä, kuten sosiaaliturvassa, sen kohderyhmän, eli etuudensaajien tulisi kyetä ymmärtää ja soveltaa ilman hankaluutta niitä säännöksiä, jotka koskettavat heidän tavanomaista elämäänsä<sup>30</sup>. Nykyiseen lainsäädäntöön verrattuna perustulo saattaisi yksilöiden näkökulmasta yksinkertaistaa ja selkeyttää sosiaaliturvasääntelyä sanottulla tavalla. Toisaalta yksinkertaistamistavoitteen takia tämän raportin perustulomallissa ei olisi mukana nykyisiä työttömän perusturvan lisänä maksettavia lapsi- ja aktiivikorotuksia. Koska tällainen muutos voi tarkoittaa olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan, ja se olisi ongelmallinen heikennyskiellon kannalta, tulee tämän mallin osalta arvioida mahdollisuutta kompensoida näitä poistuvia osia muissa etuuksissa.

Perustulon avulla pyritään siihen, että **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. Perustulo ei kuitenkaan tue sosiaaliturvauudistuksen tavoitetta **palveluiden ja etuuksien yhteensovittamisesta**, mikä ei kuitenkaan itsessään ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista.

Perustulo tarkoittaisi käytännössä eri perusturvaetuuksien yhdistämistä, mutta se ei olisi perustuslain kannalta ongelmallista, koska perustuslain 19.2 § ei kiinnity nykyisiin etuusjärjestelmiin, vaan säännöksen on tarkoituskin mahdollistaa sosiaaliturvan muutokset yhteiskunnan kehittyessä. Oleellista on, että perustoimeentuloturva on asianmukaisesti

29 Ks. näistä tarkemmin sosiaaliset perus- ja ihmisoikeudet sosiaaliturvauudistuksessa (SOPU)-hankkeen loppuraportti (VN-TEAS: 20200476).

30 Ks. esim. PeVL 51/2016 vp, s. 5.

järjestetty **subjektiivisena oikeutena** säännöksessä mainituissa riskitilanteissa.<sup>31</sup> Perustulo kattaisi niistä ainakin sairauden, työkyvyttömyyden ja työttömyyden sekä lapsen syntymän. Turva vanhuuden ajalle ja huoltajan kuoleman johdosta jäisivät tässä raportissa tarkastellussa perustulomallissa ulkopuolelle, järjestettäväksi omina etuuksinaan, mikä olisi perustuslain kannalta hyväksyttävää.

Perustuloa olisi tarkoitus maksaa (liki) automaattisesti ja vastikkeettomasti kaikille täysi-ikäisille, jotka eivät ole saavuttaneet vanhuuseläkeikää, joten monet **yhdenvertaisuutta** ja syrjintää koskevat kysymykset eivät nouse esiin tässä järjestämistavassa. Perustulo myös parantaisi yhdenvertaisuutta sikäli, että sen myötä poistuisi etuuden tarpeen perusteleva ja osoittaminen etuutta haettaessa, mikä voi olla joissakin elämäntilanteissa toisia hankalampaa. Perustulon myöntämisprosessi ei edellyttäisi samanlaista kajoamista ihmisten yksityiselämän alueelle (PL 10 §) kuin mitä syyperusteisissa järjestelmissä edellytetään. Perustulo olisi myöskin yksilökohtainen, mikä vastaa perustuslakivaliokunnan omaksumaa kantaa perusoikeuksien yksilöllisestä luonteesta<sup>32</sup>. Perusturvaetuuden **vastikkeellisuus** valtiosääntöoikeudellisena kysymyksenä ei aktualisoituisi perustulon kohdalla, joten tältäkin kannalta perustulo olisi yksinkertaisempi tapa toteuttaa toimeentuloturva.

Kun perustulo maksettaisiin kaikille sen piiriin kuuluville, se poistaisi syyperusteisen järjestelmän väliinputoajaongelman. 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 kansalaisuuteen<sup>33</sup>. Toinen henkilöllinen soveltamisalarajaus koskee **ikärajoja**, jos perustuloa maksettaisiin vain täysi-ikäisille ja/tai työikäisille. Lähtökohtaisesti esimerkiksi täysi-ikäisyyteen kytketty ikäraja olisi perustuslainmukainen, mutta ikärajan perustelut on esitettävä ja perusteluiden on oltava perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät.

Perustulo sosiaaliturvan järjestämistapana toteuttaisi **muodollista yhdenvertaisuutta**, mutta **tosiasiallisen yhdenvertaisuuden** turvaamiseksi perustulon rinnalle tarvitaan esimerkiksi sairaudesta tai vammasta aiheutuvia kustannuksia kompensoivia etuuksia. Toisin sanoen perustulo ei voi edes korkeatasoisena 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 perustuslain 19.1 §:n mukaisille vähimmäisturvan muodoille.

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

32 Esim. PeVL 46/2002 vp, s. 5.

33 HE 309/1993 vp, s. 23.

On myös huomattava, että perustuslain 19.1 § on itsessään subjektiivinen oikeus, johon yksilö voi suoraan vedota vaatimuksensa perusteena.

## 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 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 perustuslain 19.2 §:ssä mainittuja sosiaalisia riskitilanteita, on niitä varten olemassa omat järjestelmänsä, eikä väliinputoajatilanteita pääse syntymään.<sup>34</sup>

Perustuslaki ei myöskään estä **opintotuen liittämistä** yhteen perusturvaetuuteen, vaikka opiskelun tukeminen perustuukin perustuslain 16.2 §:ään, eikä 19.2 §:ään. Kuten eduskunnan sivistysvaliokunta esitti perusoikeusuudistuksen yhteydessä, opintojen aikaista toimeentulojärjestelmää tulisi kehittää kohti muuta perusturvaa, jotta opintojen aikainen toimeentulo olisi paremmin yhteensovitettavissa muihin etuusjärjestelmiin. Toisaalta lainapainotteisuus on hyväksyttävää opintojen aikaisen toimeentulon järjestämisessä, koska kouluttautuminen ei ole sanotusti sosiaalinen riski, vaan pikemminkin sijoitus tulevaisuuteen.<sup>35</sup>

Perustuslaki edellyttää, että perustoimeentuloturva järjestetään perustuslain 19.2 §:ssä mainituissa elämäntilanteissa **subjektiivisena oikeutena** tavallisen lain tasolla<sup>36</sup>. 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"<sup>37</sup>. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin

34 Ks. HE 309/1993 vp, s. 70.

35 SiVL 3/1994 vp, s. 3–4.

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

37 HE 309/1993 vp, s. 70–71.

huomauttanut, että perusoikeuksien yksilöllisen luonteen takia asianmukaisinta perustuslain kannalta olisi ulottaa tarveharkinta vain yksilön omiin tuloihin<sup>38</sup>. Perusturvaetuuden **perusosa** olisi sopusoinnussa näiden näkökohtien kanssa, sillä se taattaisiin subjektiivisena oikeutena, eikä se sisältäisi tarveharkintaa.

Perusturvaetuuden perusosan saamiseen liitetään entistä tiiviimmin myös **tarpeellisten palveluiden saaminen**. Kyse on 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 mahdollista<sup>39</sup>. Toisin sanoen tällaisten palveluiden tulee olla tosiasiallisesti saatavilla ja saavutettavissa.

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 raken-  
tua 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."<sup>40</sup>

Perusturvaetuuden **turvaosa** kiinnittyisi perustuslain 19 §:n 1 momenttiin. Kun turvaosa olisi perusturvaetuuden perusosaa pienempi, se olisi linjassa sen seikan kanssa, että perustoimeentuloturvan taso on vähimmäisturvaan nähden "pidemmälle menevä"<sup>41</sup>. Turvaosa olisi lähtökohtaisesti sopusoinnussa perustuslain 19.1 §:n kanssa sikäläkin, että sen avulla turvattaisiin oikeutta välttämättömään toimeentuloon, ja näin ollen sen saamiseksi voidaan myöskin edellyttää yksilökohtaista tarveharkintaa<sup>42</sup>.

Perusturvaetuuden **hoivaosa** ei kuuluisi perustuslain 19.2 §:n soveltamisalaan, sillä perustuslakivaliokunta on todennut, että kotihoidontuki ei ole perustoimeentuloturva.

38 PeVL 46/2002 vp, s. 5.

39 Sakslin 1999, s. 235.

40 PeVL 46/2002 vp, s. 2.

41 HE 309/1993 vp, s. 70.

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

Lastenhoidon tuet kiinnittyvät perustuslain 19.3 §:ään, koska ne ovat vaihtoehtoja kyseisen säännöksen turvaamille palveluille. Toisaalta perustuslain 19.3 § ei ”myöskään anna institutionaalista suojaa lasten kotihoidon tuelle järjestelmänä”, joten muutokset siihen ovat perustuslain kannalta mahdollisia.<sup>43</sup> Saman voitaneen tulkita koskevan myös omaishoidontukea, joka voitaisiin sisällyttää hoivaosaan.

Perusturvaetuuden **asumisosa** vastaisi perustuslain 19.4 §:n mukaista julkiseen valtaan kohdistuvaa velvoitetta edistää, että jokaisen oikeus asuntoon toteutuisi. Perustuslakivaliokunta on todennut, että perustuslain 19.4 §:n lisäksi asumistuella on merkitystä myös 19.2 §:n perustoimeentuloturvan ja 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.<sup>44</sup>

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

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

## Sosiaalitili

Sosiaalitili 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 sosiaalitimallia etäisesti muistuttavia elementtejä (esim. opintolaina).

Sosiaalitilin 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 eräänntyneet maksettavaksi. Perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan sosiaalietuuksissa omaisuudensuojaa voi saada sellainen ansiosidonnainen etuus, kuten eläke, joka ikään kuin maksetaan myöhennettynä palkanosana, eli

<sup>43</sup> PeVL 39/1996 vp, s. 2.

<sup>44</sup> PeVL 17/2014 vp, s. 2–3.

vastikkeena työsuorituksesta. Näin ollen kertyneet ansioeläkkeet nauttivat omaisuuden-suojaa, kun taas kansaneläkkeet eivät ole omaisuuden suojan piirissä.<sup>45</sup> Tosin näiden välinen erottelu on joltakin osin liudentunut<sup>46</sup>.

Omaisuuden suojaan liittyy **luottamuksensuojaperiaate**: yksilöllä on oikeus luottaa heidän taloudellista asemaansa sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen.<sup>47</sup> 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."<sup>48</sup>

Sosiaalitimallissa peruste eläköitymishetken positiivisen saldon (tiliylijäämä) omaisuuden suojaan liittyy sen kannustinelementtiin. Sosiaalitimallin keskeisenä kannustimena on, että tilin positiivinen saldo maksettaisiin (kertasuorituksena tai lisäeläkkeenä) henkilölle itselleen tämän jäätyä eläkkeelle, mihin seikkaan yksilön tulee voida luottaa. Joissakin tilimalleissa on esitetty, että tilin negatiivinen saldo voitaisiin vähentää työeläkkeestä<sup>49</sup>. Ehdotus on omaisuuden suojan kannalta ongelmallinen, koska negatiivisen tilisalton vähentäminen voitaisiin katsoa kohtuuttomaksi heikennykseksi jo ansaittuun eläke-etuun, joka on omaisuuden suojan piirissä<sup>50</sup>. Tällaista ehdotusta ei kuitenkaan liity tässä selvityksessä tarkasteltavana olevaan sosiaalitimalliin.

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

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

46 Länsineva, P.: Omaisuuden suoja (PL 15 §). Teoksessa Hallberg, P.; Karapuu, H.; Ojanen, T.; Scheinin, M.; Tuori K.; Viljanen, V.-P.: Perusoikeudet. Helsinki: Alma Talent, Verkkoaineisto (avattu 9.12.2022).

47 Länsineva, P.: Omaisuuden suoja (PL 15 §). Teoksessa Hallberg, P.; Karapuu, H.; Ojanen, T.; Scheinin, M.; Tuori, K.; Viljanen, V.-P.: Perusoikeudet. Verkkoaineisto (avattu 9.12.2022).

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

49 Ks. esim. Määttä, N. (2015) Tilimallissa on ideaa. ETLA Muistio No 32, 21.4.2015, s. 2. <http://pub.etla.fi/ETLA-Muistio-Brief-32.pdf>

50 Ks. esim. PeVL 60/2002 vp, s. 2.



Sosiaalitimalliin voi liittyä yhdenvertaisuuden ja syrjintäkiellon kannalta merkityksellisiä perusoikeuskysymyksiä – esimerkiksi miten otettaisiin huomioon ne henkilöryhmät, joilla ei ole mahdollisuutta kerryttää tilisaldoa työ- ja toimintakyvyn rajoitteiden takia, taikka miten työttömyysriskin epätasainen jakautuminen alueellisesti tai ammattiryhmittäin otettaisiin huomioon.

Tämän selvityksen sosiaalitimalli sisältäisi vain työttömyysturvan ja opintoetuuksia. Tällaiselle rajaukselle ei ole valtiosääntöoikeudellisesti estettä, kunhan perustuslain 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 (SEU<sup>51</sup> 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. SEUT<sup>52</sup> 153 artikla).

EU:lle on kuitenkin annettu toimivaltaa muun muassa sellaisissa sosiaaliturvaa koskevissa kysymyksissä, joilla on merkitystä EU:n sisämarkkinoiden yhden keskeisen tavoitteen eli työntekijöiden 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, joka 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.

51 Euroopan unionista tehty sopimus, EUVL C 202, 7.6.2016, konsolidoitu toisinto.

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

Lisäksi sosiaaliturvan kannalta merkityksellisiä EU:n perussopimusmääräyksiä ovat esimerkiksi kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltö (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 lainsäätävä ei saa käyttää toimivaltaansa EU-oikeutta loukkaavalla tavalla.

## Sosiaaliturva perusoikeutena EU:ssa

Vaikka EU:lla ei ole varsinaista sosiaaliturvan sisällöllistä toimivaltaa, EU:n perusoikeuskirja<sup>53</sup> sisältää määräyksen sosiaaliturvasta ja toimeentuloturvasta. Perusoikeuskirjan 34 artiklan mukaan:

- ”1. Unioni tunnustaa oikeuden sosiaaliturvaetuuksiin 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 sosiaaliturvaetuuksiin 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).

<sup>53</sup> Euroopan unionin perusoikeuskirja, EUVL C 202, 7.6.2016.

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

## EU:n sosiaaliturvaa koskeva sääntely

Edellä kuvatun toimivallan (SEUT 48 artikla) mukaisesti EU on antanut lainsäädäntöä kansallisten sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta henkilöiden liikkeessa ja työskennellessä unionin jäsenvaltioiden alueilla. Koska kyseessä on EU-asetus, se on Suomessa sellaisenaan suoraan sovellettavaa oikeutta. Tämä nk. **sosiaaliturvan koordinaatioasetus** (N:o 883/2004<sup>54</sup>) perustuu neljälle periaatteelle, jotka ovat<sup>55</sup>:

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 sosiaaliturvaetuudet 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.

54 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.

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

Kyseistä asetusta sovelletaan seuraaviin sosiaaliturvan aloihin: a) sairausetuudet, b) äitiysetuudet ja vastaavat isyysetuudet, c) työkyvyttömyysetuudet, d) vanhuusetuudet, e) perhe-eläke-etuudet, f) työtapaturma- ja ammattitautietuudet, g) kuolemantapauksen johdosta myönnettävät avustukset, h) työttömyysetuudet, i) varhaiseläke-etuudet, ja j) perhe-etuudet (3 artikla).

EU:ssa liikkuvien henkilöiden sosiaaliturvan koordinoinnin kannalta selkein sosiaaliturvan vaihtoehtoisista järjestämistavoista on yhden perusturvaetuuden malli, koska se on syyperusteinen, kuten EU:n sosiaaliturvan koordinaatiosääntelykin. Myös sosiaalitimallissa etuuden saaminen edellyttää tietyn syyn. Kun sosiaaliturvaetuuteen oikeuttava sosiaalinen riski on tiedossa, tunnistetaan myös samalla, mitkä säännöt siihen soveltuvat rajat ylittävissä tilanteissa. Perustulomallin toteuttaminen olisi tältä kannalta haastavaa.

Kaikkia eri järjestämistapoja koskee eksportointiperiaate, eli sosiaaliturvaetus pitäisi olla maksettavissa myös Suomen ulkopuolelle. Tämäkin edellyttää sosiaalisen riskin tunnistamista, koska eri tilanteita koskevat erilaiset eksportoinnin säännöt. Esimerkiksi työttömyysturvan perus- tai ansiopäiväraha on nykyään eksportoitavissa kolmeksi kuukaudeksi. Eksportointi tuottaisi hankaluutta esimerkiksi perustulomallin toimeenpanolle, koska mallissa perustulo korvaisi täysin esimerkiksi peruspäivärahan ja vähimmäismääräiset sairaus- ja vanhempainpäivärahat, jotka ovat eksportoitavia etuuksia. Toisaalta vaikka perustulon eksportoitavuuteen liittyy kuvattua epäselvyyttä, on hyvä muistaa, että perustulon lisäksi olisi monissa tilanteissa mahdollista saada ansiosidonnaista etuutta, mikä edellyttää riskin tunnistamisen myös puhtaasti kotimaisissa tilanteissa.

**Työntekijöiden vapaan liikkuvuuden** turvaamiseksi EU on antanut asetuksen (N:o 492/2011<sup>56</sup>). Asetuksen 7 artikla sisältää sosiaaliturvan kannalta merkityksellisen säännöksen, 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 yhdenvertaisesti<sup>57</sup>.

Kahden edellä mainitun EU-asetuksen ja henkilöiden vapaan liikkuvuuden kannalta sosiaalitimallin voi tuottaa haasteita, koska se perustuu elinkaariajatteluun: työskenteelyn perustella maahan muuttavan henkilön pitäisi päästä sosiaalitilin piiriin ja päästä lähtemään sosiaalilijärjestelmästä kesken elinkaaren. Näissä tilanteissa sosiaalitilin

<sup>56</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 492/2011, annettu 5 päivänä huhtikuuta 2011, työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta unionin alueella; EUVL L 141, 27.5.2011.

<sup>57</sup> Ks. asetuksen 492/2011 johdanto-osan 4 ja 6 perustelukappaleet; Ks. Kotkas 2019, s. 17.

kannustimet eivät välttämättä toimi aivan halutulla tavalla. Toisaalta sosiaalitulille kertynyt positiivinen saldo voitaisiin maksaa henkilölle hänen saavutettua eläkeiän, aivan kuten nykyiselläänkin jäsenvaltiossa henkilölle kertyneet ansioeläkkeet maksetaan hänelle riippumatta siitä, missä hän eläkkeelle jäätyään asuu.

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

Myös muidenkin henkilöiden kuin vain työntekijöiden vapaata liikkuvuutta mahdollistetaan EU:n jäsenvaltioiden alueella, nimenomaisesti **EU-kansalaisten vapaan liikkuvuuden ja oleskeluoikeuden** direktiivillä<sup>58</sup>. 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 rasitusta” toisen jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle<sup>59</sup>.

Kaikkia sosiaaliturvan järjestämistapoja ajatellen on siis huomioitava se seikka, että Suomeen työn perässä toisesta EU-valtiosta tuleva tai maahan muuttava henkilö perheenjäsenineen saa työntekijän statuksella laajat sosiaaliturvaoikeudet, kun taas nk. ei-aktiiville henkilölle ei tarvitse myöntää näitä oikeuksia oleskelun alkuvaiheessa. Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon 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<sup>60</sup>.

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

58 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.

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

60 Ks. esim. KHO:2016:75.

## 7 Yhteenveto ja johtopäätökset

Seuraavassa luodaan yhteenveto esimerkkimallien keskeisistä tuloksista sekä pohditaan niiden suhdetta sosiaaliturvauudistuksessa nostettuihin ongelmakokonaisuuksiin, joita ovat sosiaaliturvan monimutkaisuus, ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen, viimesijaisen turvan rooli sekä palvelujen ja etuuksien yhteensovitus (ks. tarkemmin luku 1.2).

### 7.1 Perustulo

Selvityksessä on arvioitu perustulomalleja, jossa perustulo maksetaan koko Suomen väestölle eläkeläisiä ja alaikäisiä lukuun ottamatta. Analyysi sisältää kaksi eritasoista perustulomallia: korkeampi, nykyisten perusturvaetuuksien suuruinen perustulo (742 €/kk) sekä matalampi, opintorahan suuruinen perustulo (256 €/kk). Kummassakin mallissa perustulo on veronalaista. Mallien määrittelemisessä ohjenuorana oli, että perustulo olisi mahdollisimman yksinkertainen vailla syyperusteisia poikkeuksia sen tasoon. Korkeampi perustulo korvaisi perusturvaetuudet ja vähentäisi ansioturvaetuuksien tasoa perustulon määrällä. Matalampi perustulo korvaisi vain opintorahan ja vähentäisi perus- ja ansioturvaetuuksien tasoa perustulon määrällä.

Perustulon vaikutukset riippuvat paljon perustulomallin ominaisuuksista ja sen rahoituksen yksityiskohdista. Tässä arvioidut perustulomallit, kuten muutkin Suomessa arvioidut mallit, kaventavat tuloeroja ja vähentävät pienituloisuusastetta, koska ne lisäävät pienituloisimpien tuloja. Samalla ne kasvattavat tulonsiirtojärjestelmän kokoa hyvin merkittävästi, koska perustuloa maksetaan lähes kaikille työikäisille. Malleissa perustulo rahoitetaan kiristämällä palkkojen, yrittäjätulojen ja pääomatulojen verotusta. Tämän takia arvioidut perustulomallit eivät paranna keskimääräisiä työnteon taloudellisia kannustimia, mutta eivät keskimäärin juuri niitä heikennäkään. Korkean perustulon mallissa tämä johtuu osin siitä, että työttömän perusturvan taso heikentyy lapsi- ja aktiivikorotuksen poistumisen myötä. Vaikka lapsikorotukset poistuvat työttömän perusturvasta, arvion mukaan lasten pienituloisuusaste laskisi perustulomalleissa selvästi, koska monien lapsiperheellisten, kuten opiskelijavanhempien, tulot kasvavat.

Seuraavat tulokset koskevat korkeampaa perusturvan suuruista perustuloa. Sen suurin suora tulovaikutus on opintotuen saajiin, koska perustulo olisi lähes kolminkertainen

opintorahaan verrattuna. Myös lasten kotihoidon tuki on matalampi kuin perustulo, mutta kotihoidon tukijaksot ovat keskimäärin verrattain lyhyitä, joten perustulon vaikutus kotihoidon tuen saajien tuloihin on keskimäärin pieni. Perustulon vaikutukset opiskelijoiden ja kotihoidon tuen saajien työmarkkinakäyttäytymiseen voivat kuitenkin olla suuria. Aiempien tutkimusten perusteella kotihoidon tuen saajat reagoivat herkästi taloudellisiin kannustimiin, joten perustulon seurauksena lapsia hoidettaisiin todennäköisesti pidempään kotona. Sen sijaan tutkintoaikoihin perustulolla on ristiriitaisia kannustinvaikutuksia: Opintorahan korvaaminen korkeammalla perustulolla voisi vähentää opintojen aikaista työntekoa ja sitä kautta lyhentää opintoaikoja. Toisaalta opintorahaan kytketty opintojen etenemisvelvoite poistuisi, mikä voisi pidentää joidenkin opiskelijoiden opintoaikoja, ellei etenemisvelvoitetta kytkettäisi esimerkiksi opinto-oikeuteen.

Julkisessa keskustelussa perustulon on esitetty purkavan byrokraloukkuja ja siten lisäävän työllisyyttä. Byrokratian vaikutuksesta työllisyyteen ei kuitenkaan ole juuri tutkimusnäyttöä, joten on epävarmaa, lisäisikö perustulo työllisyyttä siltä osin. Toinen syy byrokratian poiston epävarmalle vaikutukselle on se, että perustulo ei korvaa kaikkia toimeentuloa turvaavia etuuksia. Asumismenojen korvaaminen asumistuella ja toimeentulotuella vaatii edelleen etuuksien hakemista ja aiheuttaa epätietoisuutta työtulojen vaikutuksista etuuksien maksuun ja määrään. Perustulomallissa byrokratia kevenee ja monimutkaisuus kiistatta vähenee, muttei poistu kokonaan. Simuloinnin mukaan toimeentulotuen saajien määrä pienentyisi noin viidenneksellä. Todennäköisesti perustulo vähentäisi erityisesti lyhytaikaista toimeentulotuen käyttöä erilaisissa siirtymätilanteissa.

Perustulo toimii matalapalkkatuen tavoin, koska siihen ei liity velvoitteita eikä rajoitteita työnteolle. Perustulo mahdollistaa niin kutsutun vapaaehtoisen osa-aikatyön ja täydentää kokoaikaisen työn matalaa palkkaa, toisin kuin nykyinen työttömyysturva. Perustulo maksettaisiin myös yrittäjille, mikä voisi kannustaa yrittäjyyteen, mutta toisaalta voisi tukea muuten kannattamattomia yrityksiä. On mahdollista, että perustulo lisäisi osa-aikatyötä ja matalapalkkatyötä, mutta vaikutuksesta ei ole juurikaan näyttöä.

Perustulo todennäköisesti heikentäisi palvelujen ja etuuksien yhteensovittamista, mikä on ristiriidassa komitean asettamien tavoitteiden kanssa. Perustulo korvaisi työttömän perusturvan ja opintorahan, ja samalla niihin liittyvät velvoitteet palveluihin osallistumisesta, koulutukseen hakeutumisesta ja opintojen etenemisestä poistuisivat. Työllisyyspalveluihin osallistuminen todennäköisesti vähenisi. Työmarkkinatuen saamiseksi vastikään muuttaneet maahanmuuttajat ovat velvoitettuja laatimaan kotoutumissuunnitelman ja osallistumaan sen mukaisesti kotoutumistoimenpiteisiin. Perustulo korvaa työmarkkinatuen ja poistaa maahanmuuttajien velvoitteen, millä voi olla haitallisia seurauksia kotoutumiseen. Toisaalta perustuloon voi olla perusteltua lisätä edellytys tietystä asumisajasta Suomessa, jolloin kotoutumisaikana maksettaisiin jotain toista velvoittavaa etuutta.

Koska perustulo korvaa veronalaisia perusturvaetuksia, tulonjakovaikutusten kannalta on yksinkertaisinta, että perustulo on myös veronalainen etuus. Valtion rahoittama, mutta osin kuntien verottama perustulo muuttaisi kuitenkin julkistalouden rahoitustasapainoa merkittävästi lisäämällä kuntien verotuottoja. Täten malli vaatisi muutoksia esimerkiksi kunnallisveroasteisiin ja sosiaalivakuutusmaksuihin. Arvio osoittaa, että julkistalouden sisäinen rahoitustasapaino voi tuoda valmisteluun lisähaasteita.

Edellä esitetyt tulokset koskevat ennen kaikkea perusturvan korvaavaa perustuloa (742 €/kk). Matala perustulo (256 €/kk) on tulonjaollisesti maltillisempi uudistus. Sen etuna voidaan nähdä se, ettei se muuttaisi radikaalisti opiskelijoiden tulotasoa. Matala perustulo voisi saada myös laajempaa poliittista kannatusta kuin korkeampi perustulo. Matalan perustulon mallissa perustulo ei korvaisi muita etuuksia kuin opintorahan, ja se vähennettäisiin muiden etuuksien tasosta. Myös matala perustulo muuttaisi opiskelijoiden kannustimia opiskelemiseen, koska opintorahan rajoitteet työnteolle ja opiskeluajoille poistuisivat. Samoin matalakin perustulo voi mahdollisesti lisätä kannustimia hoitaa lapsia kotona kotihoidon tuessa olevan kolmen vuoden yläikärajan jälkeen. Matala perustulo ei vähentäisi sosiaaliturvan monimutkaisuutta muilla kuin opiskelijoilla. Perus- ja ansioturvan saajilla sosiaaliturvan monimutkaisuus voisi sen sijaan hieman lisääntyä, kun tulot muodostuisivat aiempaa useammasta etuudesta.

Perustulomallilla voi olla vaikutuksia kansalaisten hyvinvointiin tai yleiseen luottamukseen yhteiskunnassa, mistä on joistain kokeiluista kyselytietoa. Perustuloa on ajateltu myös vihreänä vaihtoehtona sillä perusteella, että se mahdollistaisi ympäristö- ja ilmastoystävällisemmän toiminnan perinteisen palkkatyön ulkopuolella. Koska perustuloon ei kuitenkaan liity mitään ohjausmekanismia, tällaiset vaikutukset ovat epävarmoja.

Kaiken kaikkiaan monet perustulon potentiaalisista positiivisista vaikutuksista ovat tutkimustiedon valossa epävarmoja. Edellä esitetyn arvion perusteella voidaan kuitenkin sanoa, että Suomessa perusturvan suuruinen perustulo olisi käytännössä tulonsiirto työllisiltä nykyisille opiskelijoille ja kotihoidon tuen saajille. Aiempien kokeilujen, muun tutkimuskirjallisuuden ja selvityksessä esitettyjen kannustinlaskelmien perusteella on todennäköistä, että perustulo ei parantaisi työllisyyttä. Perustulolle ei olisi lähtökohtaisesti perustuslaillisia esteitä, mutta sen suhde EU-lainsäädännön eksportointisääntöihin voisi vaikeuttaa perustulon toteuttamista.

## 7.2 Yksi perusturvaetus ja osallistumislisä

Yksi perusturvaetus nojaa nykyisen sosiaaliturvajärjestelmän kaltaiseen ajatteluun sosiaaliturvan syyperusteisuudesta ja sosiaalivakuutuksesta sisältäen periaatteen siitä, että työkykyinen täysi-ikäinen ihminen vastaa elatuksestaan itse. Tässä raportissa tarkastelun



kohteena oleva vaihtoehto nojaa pitkälti eriarvoisuustyöryhmän loppuraportissa esitettyyn ajatukseen yhdestä perusturvalaista (ks. tarkemmin luku 3.2.). Perusturvalaissa keskeisenä tavoitteena oli koota nykyiset syyperusteiset perusturvaetuudet (pl. eläkkeet) sekä useat kustannuksia korvaavat etuudet yhteen lakiin. Vastaavalla tavalla on tehty esimerkiksi Ruotsin sosiaaliturvakaassa (socialförsäkringsbalken) ja Norjan kansanvakuutuslaissa (folketrygdloven). Yhdessä perusturvaetuudessa voidaan myös tunnistaa piirteitä Yhdistyneen kuningaskunnan Universal Creditistä (UC) ja Tanskan kontanthjælp-etuudesta.

Tässä esitetyn vaihtoehdon tausta-ajatus on se, että keskeisen sosiaaliturvalainsäädännön kokoaminen yhteen lakiin selkeyttää järjestelmää ja tekee siitä ymmärrettävämmän. Tämä puolestaan voi edistää eri etuuksien yhteensovittamista ja helpottaa sosiaaliturvan toimeenpanoa. Ymmärrettävämpi ja selkeämpi järjestelmä voi olla mahdollisuus joiltakin osin purkaa sosiaaliturvajärjestelmän monimutkaisuutta. Monimutkaisuuden väheneminen on kuitenkin paljon kiinni toteutuksesta. Mikäli esimerkiksi TE- ja sote-palvelut eivät vastaa ihmisten tarpeisiin, ei etuuksien käsitteistön yhtenäistämisestä ole merkittävästi apua. Etuuslainsäädännön selkeyttäminen ja yhtenäistäminen voivat olla eduksi sosiaaliturvan (ml. palvelut) kehittämiselle kuitenkin siten, että se hillitsee uuden lainsäädännön mahdollisesti mukanaan tuomaa monimutkaisuutta.

Yhdessä perusturvaetuudessa ajatuksena on yhtenäistää eri perusturvaetuuksien määräytymisperusteita, laissa käytettyjä käsitteitä ja määritelmiä sekä menettelysääntöjä (mm. etuuden hakeminen ja maksatus). Käytännössä tämä tulisi toteutumaan vaiheittain, jolloin myös pystyttäisiin paremmin arvioimaan sitä, missä määrin yhtenäistämistä on järkevää tehdä. Sekä tämän selvityksen yhden perusturvaetuuden vaihtoehto että myös Universal Credit sisältää yhdessä etuudessa useampia osia. Tämä monimutkaistaa yhtä perusturvaetuutta, mutta toisaalta parantaa sen kohdentumista. Käytännön toteutuksesta ja esimerkiksi tulorekisterin kehityksestä riippuen vaihtoehto voi vähentää monimutkaisuutta, mutta ei kokonaan poista sitä. Yksilöiden ja perheiden tarpeet sekä elämäntilanteet ovat erilaisia, mikä myöskin perustelee erilaisia osia. Perusturvaetuuden yhtä osaa haettaessa tarkistetaan samalla, että oikeudet muiden osien kohdalta toteutuvat. Yhden perusturvaetuuden tapauksessa käytäisiin läpi perusturvaetuuden kokonaisuus jokaisen saajan kohdalla automaattisesti, ilman edellytystä yksittäisen työntekijän tai asiakkaan omasta aktiivisuudesta. Vaihtoehtona yksi perusturvaetus alleviivaa sitä, että suurin osa väestöstä on jossakin kohdin elämänsä aikana sosiaaliturvan saaja ja vähentää näin stigmaa, joka liitetään erityisesti tarveharkintaisiin sosiaaliturvaetuuksiin (esim. Laenen 2020).

Yksi perusturvaetus on kuitenkin syyperusteinen kuten nykyinen sosiaaliturva: sen perusosaa maksetaan, kun ihminen ei kykene hankkimaan elantonsa jonkin sosiaalisen riskin (työttömyys, sairaus, tilapäinen työkyvyttömyys, vanhemmuus) todennuttua. Lisäksi sitä voidaan maksaa myös muissa tilanteissa, kuten opiskelun perusteella. Yksi

perusturvaetus toimii siis eräänlaisena muutostukena auttaen yllättävien tai tilapäisten elämäntilanteiden yli. Kyse ei ole perustulonkaltaisesta kansalaispalkasta, koska lähtökohdaisesti perusturvaa myönnettäessä tunnistetaan syy, jonka perusteella yksilö tarvitsee perusturvaetuutta. Nykyjärjestelmän tapaan ajatus on se, että syiden tunnistaminen tukee palveluiden järjestämisestä. Parhaassa tapauksessa perusturvaetuuden saajille kyetään järjestämään tarpeellisia ja tarkoituksenmukaisia palveluita oikea-aikaisesti ja näin mahdollisesti ehkäisemään riskien kasautumista.

Teoriassa yhdellä perusturvaetuudella on mahdollista tukea sosiaaliturvauudistuksen tavoitetta etuuksien ja palveluiden paremmasta yhteensovittamisesta. Syiden tunnistaminen tuottaa informaatiota mahdollisista palvelutarpeista, ja parhaimmillaan tällaista informaatiota voidaan jalostaa ja hyödyntää alueellisesti palvelujen resurssoinnissa, kohdentamisessa ja parantamisessa. Toisaalta pelkkä informaatio itsessään ei paranna palveluita tai niiden saatavuutta. Mikäli palveluita ja etuuksia kiinnitettäisiin tiiviimmin yhteen, edellyttäisi se selkeää tavoitteenasettelua ja seurantaa siitä, miten palvelut toteutuvat käytännössä.

Tässä raportissa tarkastellussa yhden perusturvaetuuden mallissa on etuuden ja työtuolojen (ml. yrittäjätulot) yhteensovittamisessa tavoiteltu lineaarisuutta. Tämän on tarkoitus parantaa työnteon kannustimia lisäämällä tulojen ennakoitavuutta silloin kun henkilö saa samanaikaisesti sekä sosiaaliturvaetuuksia että työtuloja. Toisin sanoen tavoitteena on purkaa koettuja informaatio- ja byrokraloukkuja (ks. Kauhanen ym. 2022). Täydellistä lineaarisuutta ei kuitenkaan ole mahdollisuutta saavuttaa esimerkiksi varhaiskasvatusmaksujen ja verotuksen progression takia. Joka tapauksessa voidaan olettaa, että yhden perusturvaetuuden mallissa työtulojen ja etuuden yhteensovittaminen olisi nykyjärjestelmään nähden yksinkertaisempaa ja siten myös etuudensaajille ymmärrettävämpää. Raportin mallissa on luovuttu työttömyysturvan suojaosista, koska ne vaikeuttavat tulojen lineaarista yhteensovittamista etuuteen, eikä tutkimuskirjallisuudesta ole myöskään löydettävissä selkeitä perusteita sille, mikä olisi paras mahdollinen suojaosan taso. Suojaosat siirtävät mahdollisten kannustinloukkujen sijaintia ja aiheuttavat vaihtelua sovitteluprosenttiin riippuen työtuloista, mikä hankaloittaa työtulojen ja etuuksien yhteensovittamista.

Mikäli yhden perusturvaetuuden vaihtoehdolla haluttaisiin vähentää toimeentulotuen tai vastaavan etuuden saajien määrää, tulisi asumisen tukia tarkastella erikseen. Tässä esitetty vaihtoehto, kuten myös Yhdistyneen kuningaskunnan Universal Credit ja aiemmin mainitussa eriarvoisuusraportissa esitetty yksi perusturvalaki, sisältää myös asumisosan. Asumisosan käytännön toteutuksella on iso merkitys sille, miten yhden perusturvaetuuden muut osat olisi mielekästä järjestää ja miten lineaarinen yhteensovittaminen ansiotulojen kanssa onnistuisi. Tämän selvitystyön puitteissa ei kuitenkaan ole tarkasteltu asumisen tukien uudistamista, koska tarkastelun lähtökohtana ovat olleet simuloitavat etuudet. Perusteellista pohdintaa tarvittaisiin siitä, miten yhden perusturvaetuuden asumisosa muotoiltaisiin

niin, että se tukisi asuntopoliittisen kehittämissuunnitelman (2021–2028)<sup>61</sup> tavoitteita, vähentäisi toimeentulotuen tarvetta, tukisi asunnottomuuden vähentämistä ja työvoiman liikkuvuutta. Lisäkysymys on sekin, tarkistettaisiinko asumisosa kuukausi- vai vuositasolla. Mikäli päädyttäisiin kuukausitasoiseen tarkasteluun, pitäisi yrittäjien asema huomioida erikseen, koska heidän tulonsa eivät ole tulorekisterissä samalla tavoin kuin palkansaajien.

Yhteen perusturvaetuuteen on sisällytetty myös turvaosa, jonka tavoitteena on turvata välttämätöntä toimeentuloa, ml. kriiseissä tai elämäntilanteissa, joissa perusosaan oikeutava syy ei ole (vielä) selvillä. Yhden perusturvaetuuden esimerkkimallissa on lähdetty siitä, että pääasiallisena tulonlähteenä turvaosa voisi olla väliaikainen ja tuen tarpeen pitkittyessä saajan tilannetta selvitettäisiin hyvinvointialueella, sosiaalihuollon palveluissa. Tällöin turvaosa voisi olla pitkälti tuloharkintainen ja laskelmaan perustuva vailla muun tarve- ja varallisuusharkinnan mukanaan tuomaa byrokratiaa, joka omalta osaltaan voi hidastaa etuuden maksamista, kun erinäisiä liitteitä tai tositteita edellytetään hakemuksen osana.

Varsinainen viimesijainen turva sosiaalihuollon palveluineen on tässä vaihtoehdossa hyvinvointialueilla. Viimesijaisen turvan suunnittelun lähtökohdaksi tulisi olla se, että se pystyisi vastaamaan mahdollisimman oikea-aikaisesti kaikkein heikoimmassa asemassa olevien tarpeisiin ja ehkäisemään ongelmien kasautumista.

Yhden perusturvaetuuden osana on tarkasteltu osallistumislisää, jonka tavoitteena on vahvistaa yhden perusturvaetuuden luonnetta muutosturvana erilaisissa elämäntilanteissa ja lisätä yhteiskunnallista osallistumista. Sitä ei tule sekoittaa aktivointitoimenpiteisiin tai muihin workfare-ajattelua edustaviin toimiin, jotka eivät välttämättä merkittävästi edistä työllistymistä tai ne koetaan nöyryyttävinä ja lannistavina. Workfare-ajattelusta osallistumislisän erottaa se, että osallistumislisä ei perustu sanktioituihin velvoitteisiin, vaan sen ytimessä on vastavuoroisuus. Kyse on positiivisesta, luottamusta lisäävästä osallistumisesta (kaikilla on annettavaa yhteiskunnalle), ei siis negatiivisesta (vastineeksi huolenpidosta on velvoite tehdä osoitettuja tehtäviä) vastavuoroisuuden suhteesta (Groot ym. 2019).

Yhden perusturvaetuuden simulointeihin pohjautuvassa arvioinnissa on keskitytty tarkastelemaan perusosan ja osallistumislisän aiheuttamia vaikutuksia. Näiden tulosten perusteella yhden perusturvaetuuden staattiset vaikutukset tulonjakoon sekä työnteon kannustavuuteen olivat varsin maltilliset. Tuloerot ja köyhyysasteet laskivat hyvin vähän. Työttömyysturvan suojaosan poiston takia osa-aikatöihin työllistymisen kannustimet hieman pienentyivät, mutta vastaavasti siirtyminen osa-aikatöistä kokoajatöihin tuli

61 Ks. <https://ym.fi/asuntopolitiikka>

kannattavammaksi nykyjärjestelmään nähden. Kuitenkaan kannustimet työllistyä kokoai-  
katöihin eivät keskimäärin muuttuneet. On kuitenkin huomioitava se, että vain pieni osa  
yhden perusturvaetuuden keskeisistä elementeistä on pystytty simuloimaan. Toimeen-  
panon yksinkertaistamisen tai turvaosan muutosten vaikutuksia ei ole tässä edes yritetty  
simuloida. Etuuksien ja palveluiden tiiviimpi yhdistäminen on niin ikään jäänyt simulointi-  
laskelmien ulottumattomiin. Näistä syistä johtuen simuloitujen vaikutukset saattavat antaa  
puutteellisen kuvan yhden perusturvaetuuden aiheuttamien muutosten suuruudesta.

Perusturvaetuuksien yhtenäistämässä joudutaan luonnollisesti tekemään valintoja siitä,  
mitä etuuksia yhtenäistetään ja miten esimerkiksi lapsi- ja aktiivikorotuksia maksetaan.  
Esimerkimmallisissa lapsikorotukset ja aktiivikorotusta muistuttava osallistumislisä on lisätty  
myös niihin tilanteisiin, joissa perusturvaetuuden perusosaa maksetaan sairauden- ja lap-  
sen syntymän perusteella, mikä lisää etuusmenoja. Lisäksi, koska perus- ja ansioturvaetu-  
det ovat nykyjärjestelmässä monella tapaa kytköksissä, on syytä pohtia, yhtenäistetäänkö  
ansiosidonnaisia etuuksia vastaavasti. Esimerkimmallisissa on päädytty tekemään vastaa-  
vat muutokset myös ansiosidonnaisiin sairaus- ja vanhempainpäivärahoihin. Kyse on kui-  
tenkin esimerkkimallista, ja yhtenäistämässä olisi hyvin voitu päätyä myös toisenlaisiin  
ratkaisuihin.

## 7.3 Sosiaalitili

Sosiaalitili on tilimuotoinen tapa rahoittaa ja käyttää etuuksia. Yksinkertaisimmillaan  
toteutettuna tilimallissa henkilö rahoittaa etuuksien käyttönsä omalla työnteollaan hen-  
kilökohtaiselle (laskennalliselle) tililleen. Työnteko kartuttaa tilin saldoa, nostetut etuudet  
vähentävät sitä. Tililtä nostaminen voi olla rajoitettua. Ja lisäksi sen kautta voidaan järjes-  
tää varojen uudelleenjakoa. Tilin mahdollisen ylijäämän saa omaan käyttöönsä esimerkiksi  
eläköityessään.

Keskeinen oletus sosiaalitilin taustalla on myös se, että kannustimet työllistymiseen  
voidaan muodostaa vahvemmiksi perinteisiin vero- ja sosiaalivakuutusmaksupohjaisiin jär-  
jestelmiin verrattuna. Sosiaalitili vähentää moraalikatoa ja kannustinloukkuja. Moraalikato  
eli lisääntynyt riskinotto siksi, että osa riskien seurauksista koituu muille, vähenee, koska  
työttömyys tai opinnot kuluttavat varoja omalta tililtä. Sosiaalitili kannustaa välttämään  
etuuskäyttöä, koska etuuksien nostaminen vähentää eläkeiässä maksettavaa ylijäämää.  
On mahdollista, että lisääntyneiden kannustimien myötä työttömyys- ja opintojaksot  
lyhenisivät. Sosiaalitili kannustaa tekemään töitä, koska tilille tehtävät maksut lisäävät  
eläkkeen lisänä maksettavaa ylijäämää, jos loppusaldo on positiivinen. Sosiaalitimallien  
yhtenä perusteena on pidetty myös sitä, että valtaosa tulonsiirroista – etenkin opintoihin  
ja työttömyyteen liittyvien etuuksien kohdalla – on yksilön elinkaaren sisällä toteutuvia  
siirtoja. Sosiaalitili lisää sosiaaliturvan rahoituksen läpinäkyvyyttä yksilön näkökulmasta.

Sosiaalitimallia voidaan toteuttaa monin eri tavoin. Eri etuuksia voidaan ottaa tilimallin piiriin laajemmassa tai suppeammassa mitassa, ja yksittäisenkin etuuden rahoitus voidaan toteuttaa perinteisen sosiaalivakuutuksen ja tilimallin yhdistelmänä. Tilimuotoisuus voidaan toteuttaa oikeana tai laskennallisena tilinä, joka voi kevyimmillään olla vain käyttöliittymä omaan sosiaaliturvaan. Tilimuotoinen sosiaaliturva ei siis välttämättä edellytä suuria muutoksia nykyjärjestelmään. Sosiaalitiliin voidaan liittää sekä syyperusteisia että perustulon kaltaisia universaaleja etuuksia. Tilisaldo ja sen kehitys voidaan kytkeä palveluihin, velvoitteisiin ja etuuden tasoon, tai se voidaan pitää näistä irrallisena. Joustavuutta voidaan pitää yhtenä tilimallin etuna.

Tässä selvityksessä arvioimme sosiaalitimallia, joka käsittää opintoetuudet (sisältäen opintorahan ja aikuiskoulutustuen) sekä työttömyysturvan (sisältäen työttömän perusturvan, työttömän ansioturvan ja vuorottelukorvauksen). Mallissa edellä mainitut etuudet muutetaan tilimuotoiseksi kaikille 18–64-vuotiaille. Rahamuotoiset etuudet ovat henkilökohtaisia ja syyperusteisia. Etuuksia voi nostaa säännöllisin väliajoin rajoitetun määrän. Arvioidussa sosiaalitimallissa nykyisten etuuksien määräytymisperusteet jäävät ennalleen.

Arvioidun sosiaalitimallin kattamat etuudet rahoitetaan maksuilla, jotka ohjataan (laskennallisesti) henkilökohtaiselle tilille. Yksilö kartuttaa omaa sosiaalitiliään töissä ollessaan. Nostetut etuudet esimerkiksi työttömänä tai opiskellessa vähentävät tilin saldoa. Tilin mahdollisen ylijäämän saa oman käyttöönsä eläkeiän koittaessa. Tilin alijäämää ei tarvitse maksaa takaisin.

Tilimallin arvioinnissa seurataan Määttäsén ja Salmisen (2015) aiempaa työtä, ja tietyistä menetelmällisistä päivityksistä johtuen tässä selvityksessä saadaan hieman aiempaa positiivisempia tuloksia tilimallin työllisyysvaikutuksista. Tulosten perusteella nk. Pareto-parannus – eli muutos, jossa joidenkin henkilöiden käytettävissä oleva tulo kasvaa ilman, että kenenkään käytettävissä oleva tulo heikkenee – on mahdollinen, ainakin näin abstraktin tason mallinnuksessa. Käyttäytymisvaikutuksiin liittyy kuitenkin tavanomaista enemmän epävarmuutta, koska sosiaalitilin kannustimet ovat sellaiset, että työmarkkinoilla tehtävät päätökset vaikuttavat käytettävissä oleviin tuloihin vuosien tai vuosikymmenten viiveellä.

Ilman käyttäytymisvaikutuksia, staattisesti kustannusneutraalissa mallinnuksessa, tilimalli näyttää tulonsiirtona työikäiseltä väestöltä hyvätuloisille eläkeläisille. Tällaisessa poikkeileikkaustarkastelussa malli vähentää tuloeroja gini-kertoimella mitattuna, koska hyvätuloisetkin eläkeläiset ovat tyypillisesti työllisiä pienempituloisia.

Ylempanä mainitut tilimallin keskeiset ominaisuudet voivat toimia osaratkaisuna sosiaaliturvakomitean tunnistamiin ongelmakohtiin nykyisessä järjestämistavassa. Arvioitu tilimalli ei muuttaisi etuuksien määräytymisperusteita. Tili toisi järjestelmään uuden

rahoitustavan, etuuksien käyttötavan, sekä yhden lisäetuuden, tilin ylijäämän, joten etuusjärjestelmä muuttuisi siltä osin monimutkaisemmaksi. Sosiaalitili kuitenkin voisi tuoda sosiaaliturvan rahoitusta läpinäkyvämmäksi. Samalla sosiaalitili edellyttäisi jonkinlaista digitaalista käyttöliittymää, jota kautta tilin saldoa voisi seurata ja johon olisi perusteltua liittää mahdollisuus hakea tiliin kuuluvia etuuksia. Uuden keskitetyn käyttöliittymän rakentaminen voisi samalla mahdollistaa etuuksien toimeenpanon yksinkertaistamisen asiakkaan näkökulmasta.

Samalla kuitenkin valtaosa nykyisin käytössä olevista etuuksista jää arvioidun mallin ulkopuolelle. Arvioitu malli kannustaa työntekoon sekä työttömyys- ja opintojaksojen lyhentämiseen. Tämä ratkaisee osaltaan ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen ongelmia lisäämällä näkyvyyttä omaan sosiaaliturvaan: sen kartuttamiseen, kuluttamiseen ja säästöjen kertymiseen. Malli ei kuitenkaan tuo ratkaisuja ongelmiin, jotka liittyvät viimesijaiseen turvaan tai asumisen etuuksiin. Sekä toimeentulotuki että asumisen etuudet ovat tilimallin ulkopuolella ja säilyvät entisellään. Arvioitu malli ei myöskään sellaisenaan ota kantaa palvelujen ja etuuksien yhteensovittamiseen. Syyperusteisuus sosiaalitimallin etuuksille kuitenkin säilytetään, joten tätä voidaan käyttää palveluihin ohjaamiseen ja kohdistamiseen.

Tilimalliin voidaan kytkeä velvoitteita ja sen kautta voidaan kohdentaa palveluita. Esimerkiksi tarkastelun kohteena olevassa mallissa työttömyyteen liittyvät velvoitteet voidaan pitää ennallaan, alkaen siitä, että työttömyysetuutta nostaakseen on ilmoittauduttava työttömäksi. Näin voidaan toteuttaa myös palveluiden kohdentamista ja palveluihin ohjaamista. Sosiaalitimalleissa velvoitteita tai palveluiden kohdentamista voidaan kytkeä myös esimerkiksi tilin käyttöön. Esimerkiksi tilin nopea hupeneminen, tililtä toteutuva toistuva nostaminen ilman kartuttamista tai karkeimmillaan tietty tilin saldo voisivat indikoida esimerkiksi palveluntarpeen arvioinnin tarvetta. Tätä voitaisiin hyödyntää asiakkaan ohjaukseksi tarvitsemiensa palveluiden piiriin.

Sosiaalitimallia on suomalaisittain verrattain vieras tapa toteuttaa sosiaaliturvaa. Sosiaalitilin kaltaista tilimallia ei ole ollut aiemmin perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Lainsäädännön kannalta yksi keskeisimpiä huomioitavia asioita olisi henkilön tilille kertyneen ylijäämän (eli positiivinen saldo eläköidyttyessä) omaisuuden suoja. Tiliä kartuttaneella henkilöllä on oikeus luottaa lainsäädännön pysyvyyteen eli käytännössä siihen, että tilin ylijäämä on hänen käytettävissään. Tilimalli edellyttäisi siis pitkäjänteistä, pysyvää lainsäädäntöä, joka takaa omaisuuden suojan kartutetulle tilin saldolle (vrt. työeläke).

Tilimallin piirteitä on mahdollista tuoda osaksi myös muita sosiaaliturvauudistuksessa arvioituja malleja. Esimerkiksi yhden perusturvaetuuden piiriin voitaisiin tuoda tilimallin mukainen näkymä omaan etuuksien käyttöön: etuuksien kartuttamiseen ja nostamiseen. Tilimalli voisi lisätä kannustimia tässäkin tapauksessa siten, että positiivisen tilisaldon saa itselleen tilin purkamisen hetkellä.

Tässä selvityksessä arvioitu sosiaalitimalli on lopulta yksinkertaistus sosiaalilien mahdollisuuksista toimia osana tulevaa sosiaaliturvaa. Simuloidun sosiaalitimallin ja sosiaalitimallien filosofian taustalla on eroja. Tämä johtuu osaltaan myös siitä, että monimutkaisen nykyjärjestelmän korvaavaa sosiaalitimallia on vaikea mallintaa käytössä olevilla aineistoilla. Tässä toteutettu mallinnus sisältää monia epävarmuuden lähteitä, jotka tulee ottaa huomioon arvioinnin tuloksia tarkasteltaessa.

## 7.4 Lopuksi

Selvityksessä esiteltiin sosiaaliturvan vaihtoehtoisten järjestämistapojen periaatteita sekä niiden mahdollisia vaikutuksia, jos niitä toteutettaisiin Suomessa. Selvityksessä käsitellyt järjestämistavat voitaisiin toteuttaa hyvin monella tapaa, ja järjestämistapojen vaikutukset vaihtelevat paljon toteutustavasta riippuen. Selvityksessä järjestämistavoille muodostettiin niiden periaatteita kuvaavat konkreettiset esimerkkimallit, joiden vaikutuksia pystyttiin arvioimaan.

Sosiaaliturvan erilaisia järjestämistapoja peilattiin sosiaaliturvauudistuksessa nostettuihin ongelmakohtiin. Kaikki mallit tarjoavat ratkaisuja joihinkin tunnistetuista ongelmista, mutta samalla mahdollisesti pahentavat toisia. Yksikään selvityksessä tarkemmin tarkastelluista järjestämistavoista ei sellaisenaan ratkaise nykyisen sosiaaliturvan keskeisiä ongelmia.

Vaikutusten ennakoimiseen liittyy huomattavaa epävarmuutta silloin, kun sosiaaliturvaan tehdään isoja muutoksia. Vaikka tutkimustietoa on saatavilla melko paljon, tieto erilaisten järjestämistapojen mahdollisista käyttäytymisvaikutuksista on ohutta. Kokeilut ovat raotaneet joitain vaikutuksia, mutta kokeiluillakin pystytään tuomaan vain hyvin rajallisesti tietoa mallien käyttäytymisvaikutuksista pitkällä aikavälillä tai eri väestöryhmissä.

Selvityksessä ei anneta politiikkasuosituksia, vaan tarkoitus on tarjota taustatietoa sosiaaliturvakomitean lisäksi asiantuntijoille ja kansalaisille, jotka ovat kiinnostuneita isojen sosiaaliturvan järjestelmätason muutosten taustoista ja vaikutuksista. Monet järjestämistapoihin liittyvistä argumenteista ovat myös luonteeltaan periaatteellisia oikeudenmukaisuuteen liittyviä väitteitä, johon empiirisellä tutkimustiedolla ei juuri voida vastata.

## Kirjallisuus ja muut lähteet

Akava Works (2020). Näkökulmia asuntopolitiikkaan. <https://akavaworks.fi/julkaisut/artikkelit/nakokulmia-asuntopolitiikkaan/> [Luettu 20.11.2022]

Alasoini, T., Joensuu, M., Juvonen-Posti, P. ym. (2022). Työelämän ja työmarkkinoiden muutos. Haasteita ja kehittämistarpeita sosiaaliturvan uudistamiselle, Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:7. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Andersen, T. M., & Svarer, M. (2014). The role of workfare in striking a balance between incentives and insurance in the labour market. *Economica* 81(321): 86–116.

Andersson, J. O., & Kangas, O. (2002). Perustulon kannatus Suomessa. *Yhteiskuntapolitiikka* 67(4): 293–307.

Asuntopoliittinen kehittämisohjelma vuosiksi 2021–2028. Valtioneuvoston selonteko. <https://ym.fi/asuntopolitiikka> [Luettu 20.11.2022]

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*.

Bennett, F. & Millar, J. (2022). Inflexibility in an integrated system? Policy challenges posed by the design of Universal Credit. *Barnett Papers in Social Research, Working Paper 22*.

Bidadanure, J. U. (2019). The political theory of universal basic income. *Annual Review of Political Science*, 22, 481–501.

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, L., Hansen, M., & Sørensen, P. (2006). Individual Accounts and the Life-Cycle Approach to Social Insurance, EPRU Working Paper Series. Economic Policy Research Unit (EPRU). Copenhagen: University of Copenhagen.



- Brewer, M., Browne, J. & Wenchao, J. (2012). Universal Credit: a preliminary analysis of its impact on incomes and work incentives. *Fiscal Studies* 33.1 (2012): 39–71.
- 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.
- Browne, J., & Immervoll, H. (2017). Mechanics of replacing benefit systems with a basic income: comparative results from a microsimulation approach. *The Journal of Economic Inequality*, 15(4), 325–344.
- Clasen, J. & Clegg, D. (2007). Levels and levers of conditionality: measuring change within welfare states. In Jochen Clasen & Nico A. Siegel (eds) *Investing Welfare State. The 'Dependent Variable Problem' in Comparative Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar, 166–197.
- Dahl, E., & Lorentzen, T. (2002). Explaining Exit to Work among Social Assistance Recipients in Norway: Heterogeneity or Time Dependency? *European Sociological Review*, 19(5), 519–36.
- Goodin, R. E. (2001). Work and Welfare: Towards a Post-productivist Welfare Regime. *British Journal of Political Science* 31 (1), 13–39. <https://doi.org/10.1017/S0007123401000023>
- Gustafsson, B., Müller, R., Negri, M., & Voges, W. (2002). Paths through (and out of) Social Assistance. Teoksessa Saraceno, C. (toim.) *Social Assistance Dynamics in Europe. National and Local Poverty Regimes*, 173–234. Bristol: Policy Press.
- De Andrade, L. H. A., Ylikännö, M., & Kangas, O. (2021). Increased Trust in the Finnish UBI Experiment – Is the Secret Universalism or Less Bureaucracy? *Basic Income Studies*.
- 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.
- European Committee of Social Rights (ECSR). *The Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights 2018*.
- European Committee of Social Rights (ECSR). *Finnish Society of Social Rights v. Finland, Complaint No. 88/2012, decision on the merits 9.9.2014*.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 883/2004, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta; EUVL L 166, 30.4.2004.

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.

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

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, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta; EUVL L 158, 30.4.2004.

Euroopan unionin perusoikeuskirja, EUVL C 202, 7.6.2016.

Euroopan unionista tehty sopimus, EUVL C 202, 7.6.2016, konsolidoitu toisinto.

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

Feldstein, M., & Altman, D. (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. <http://hdl.handle.net/10138/161311>

Friedman, M. (1962). Capitalism and freedom. Chicago: University of Chicago Press.

Fölster, S., Gidehag, R., Orszag, J. M. & Snower, D. (2003). Health Accounts and other Welfare Accounts. CESifo DICE Report. Munich: Ifo Institute for Economic Research.

van Gerven, M., Mesiäislehto, M., Ollonqvist, J., Malava, T., Tuominen, N. & Saikku, P. (2022). Eri poluilla työllisyyteen: Suomen sosiaaliturvajärjestelmän erityispiirteet ja ongelmat kohdat kansainvälisessä vertailussa. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia 51/2022. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-369-2>

Groot, L., Muffels, R. & Verlaet, T. (2019). Welfare States' Social Investment Strategies and the Emergence of Dutch Experiments on a Minimum Income Guarantee. *Social Policy and Society* 18 (2), 277–287. <https://doi.org/10.1017/S1474746418000283>

Haikkola, L., Näre, L. & Lähteenmaa, J. (2017). Tunnistamisen institutionaaliset kontekstit. Nuoret työttömät aktivointitoimenpiteissä. Teoksessa Sanna Aaltonen & Antti Kivijärvi (toim.) Nuoret aikuiset hyvinvointipalveluiden käyttäjinä ja kohteina. Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura. Verkkojulkaisu 136, 53–77.

Harju, J., Kanninen, O., Karhunen, H., Kosonen, T., Matikka, T. & Verho, J. (2019). Sosiaaliturvan byrokraloukut: Suunnitelma satunnaistetusta kenttäkokeesta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 25/2018. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-657-7>

Hellsten, K. & Helne, T. (2004). Vakuuttava sosiaalivakuutus. Helsinki: Kela, Teemakirja. <http://hdl.handle.net/10250/3412>

Hiilamo, H. (2022). *Participation Income*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

Honkanen, P. (2014). Basic income and negative income tax: A comparison with a simulation model. *Basic Income Studies*, 9(1–2), 119–135.

Iivonen, S., Tervola, J., & Ollonqvist, J. (2022). Kansainvälinen vertailu perus- ja vähimmäisturvaetuuksista: Suomi, Alankomaat, Iso-Britannia, Ruotsi, Tanska ja Viro. Työpaperi 41/2022. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Im, Z. J., & Shin, Y.-K. (2022). Who gets labour market training? Access biases of social investment in Finland. *Journal of European Social Policy*, 32(1), 3–18. <https://doi.org/10.1177/09589287211066408>

Jokelainen, M. (2004). Sosiaalivakuutuksen käsitteestä ja järjestelmästä. Teoksessa K. Hellsten & T. Helne (toim.) Vakuuttava sosiaalivakuutus? Helsinki: Kelan Tutkimusosasto. 152–182.

- Kangas, O., Jauhiainen, S., Simanainen, M. & Ylikännö, M. (2020). Suomen perustulokokeilun arviointi. Sosiaali- ja terveysministeriö, Raportteja ja muistioita 2020:15. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-9890-2>
- Kangas, O., & Pulkka, V.-V., toim. (2016). Ideasta kokeiluun? Esiselvitys perustulokokeilun toteuttamisvaihtoehdoista. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 13/2016.
- Kannas, O., & Kärkkäinen, O. (2014). Perustulomallin Analyysi. Eduskunnan Sisäisen Tietopalvelun Muistio.
- Karjalainen, V. (2011). Aktiivisen sosiaalipolitiikan ristiriitainen tehtävä. Teoksessa Elina Palola & Vappu Karjalainen (toim.) Sosiaalipolitiikka, hukassa vai uuden jäljillä? Helsinki: THL, 227–248.
- Kauhanen A (2020). Aktiivinen työvoimapolitiikka. Teoksessa Alasalmi ym. (toim.), Työpolitiikka ja työllisyysasti: tutkimukseen perustuvia johtopäätöksiä. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:33.
- Kauhanen, M., Ojala, S., Mäkinen, N., Kyyrä, T. & Pesola, H. (2022). Palvelujärjestelmän toiminta: osa-aikatyö, tilapäinen työ ja siirtymät kokoaikatyöhön. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:25. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-032-5>
- Kautto, M. (2004). Sosiaaliturvalta työhön: suomalaisen hyvinvointivaltion reformi. Yhteiskuntapolitiikka 69 (1), 17–30.
- King, D. (1995). *Actively Seeking Work? The Politics of Unemployment and Welfare Policy in the United States and Great Britain*. Chicago: University of Chicago Press.
- Korpelainen, L. (2019). Perusturva 2030 – Kehityspolut perusturvan uudistamiseksi 2020-luvulla. Helsinki: Ajatuspaja Visio.
- Koch, M. (2021). Social Policy without Growth: Moving towards Sustainable Welfare States. *Social Policy and Society*, 1–13.
- Kosonen, T. (2014). To work or not to work? The effect of childcare subsidies on the labour supply of parents. *BE J Econ Anal Policy* 14(3):817–848. <https://doi.org/10.1515/bejeap-2013-0073>
- Kotkas, T. (2019). *Rajat ylittävä sosiaalioikeus*. Helsinki: Alma Talent.

Kärkkäinen, O., & Tervola, J. (2018). Talouspolitiikan vaikutukset tuloeroihin ja työllisyyteen 2015–2018. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 59/2018.

Laenen, T. (2020). Welfare Deservingness and Welfare Policy. Popular Deservingness Opinions and their Interaction with Welfare State Policies. Cheltenham: Edward Elgar.

Lassila, J. & Valkonen, T. (2009). Sosiaalilitit ja moraalikato. Discussion papers. Helsinki: The Research Institute of the Finnish Economy.

Lehto, M., Liukko, J. & Moisio, P. (2022). Vapauden, tasa-arvon ja solidaarisuuden rajat sosiaalipolitiikan uudessa paradigmassa. Sosiaaliturvakeskuksen julkaisu 2022:6. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8667-1>

Lillrank, P., Hamilo, M., & Lepomäki, E. (2013). Perustili – Toimeliaisuuteen, työllistämiseen ja säästämiseen kannustava sosiaaliturvan kokonaisuudistus. Helsinki: Ajatuspaja Libera.

Lämsä, P.: Omaisuudensuoja (PL 15 §). Teoksessa Hallberg, P.; Karapuu, H.; Ojanen, T.; Scheinin, M.; Tuori, K.; Viljanen, V-P: Perusoikeudet. Helsinki, Alma Talent, Verkkoaineisto (avattu 9.12.2022).

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

Matikka, T., Harju, J., & Kosonen, T. (2016). Tuloverotuksen vaikutus työn tarjontaan. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 5/2016.

McGann, M. & Murphy, M.P. (2021). Income support in Eco-Social State: The Case for Participation Income. *Social Policy and Society* (first view). <https://doi.org/10.1017/S1474746421000397>

Merrill, R., Neves, C., & Laín, B. (2022). Basic Income Experiments: A Critical Examination of Their Goals, Contexts, and Methods. Cham, Switzerland: Springer Nature.

Millar, J. & Bennett, F. (2017). Universal Credit: Assumptions, Contradictions and Virtual Reality. *Social Policy and Society* 16 (2), 169–182. <https://doi.org/10.1017/S1474746416000154>

Millar, J. (2018). Universal Credit – the UK’s new working-age benefit. Kela lecture 27.9.2018.

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*.

Mäntyneva, P. (2020). Aktiivisen sosiaalipolitiikan ytimessä: etnografinen tutkimus kuntouttavasta työtoiminnasta. Helsingin yliopisto: Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja 175.

Määttä, A. (2014). Perusturva ja poiskäännyttäminen. Diakonia-ammattikorkeakoulun julkaisuja A Tutkimuksia 36.

Määttänen, N. (2015). Tilimallissa on ideaa. ETLA Muistio No 32 (21.4.2015).  
<http://pub.etla.fi/ETLA-Muistio-Brief-32.pdf>

Määttänen, N. & Salminen, T. (2015). Unemployment Accounts – A Finnish Application. ETLA Working Papers No 29. <http://pub.etla.fi/ETLA-Working-Papers-29.pdf>

Negatiivista tuloveroa selvittävä työryhmä (2022). Negatiivinen tulovero ja työtulotuki – Työryhmäraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:49.

Nortio J. (2020). Sosiaaliturvan kauneuskilpailu, osa 4: Britannian sosiaaliturvauudistus jäi torsoksi, sosiaalivakuutus.fi 22.12.2020. Saatavissa: <https://sosiaalivakuutus.fi/sosiaaliturvan-kauneuskilpailu-osa-4-britannian-sosiaaliturvauudistus-jai-torsoksi/> (vierailtu 9.12.2022).

OECD (2020). A People-centred Perspective on Employment Barriers and Policies: Faces of joblessness in Finland.

Opetus- ja kulttuuriministeriö. Jatkuvan oppimisen uudistus – miten työikäisten osaaminen varmistetaan. [https://okm.fi/documents/1410845/17000212/Taustatieto\\_a+jatkuvan+oppimisen+uudistuksesta/1961cb5a-bb41-866d-b90b-81554826ed43/Taustatieto\\_a+jatkuvan+oppimisen+uudistuksesta.pdf?t=1580370334000](https://okm.fi/documents/1410845/17000212/Taustatieto_a+jatkuvan+oppimisen+uudistuksesta/1961cb5a-bb41-866d-b90b-81554826ed43/Taustatieto_a+jatkuvan+oppimisen+uudistuksesta.pdf?t=1580370334000) (vierailtu 9.12.2022)

Paukkeri, T. (2017). The Take-up of welfare benefits: Combining a static and dynamic perspective. Ecineq working paper. [http://www.ecineq.org/ecineq\\_nyc17/FILESx2017/CR2/p422.pdf](http://www.ecineq.org/ecineq_nyc17/FILESx2017/CR2/p422.pdf)

Peltoniemi, J. (2020). Valtion kassasta omaan tiliin. Sosiaalilitit sosiaaliturvauudistuksessa. Yhteiskuntapolitiikka 85(1), 90–97.

Pérez-Muñoz, C. (2018). Participation Income and the Provision of Socially Valuable Activities. The Political Quarterly 89 (2), 268–272. <https://doi.org/10.1111/1467-923X.12510>

Perkiö, J. (2016). Suomalainen perustulokeskustelu ja mallit. Työpapereita 85. Helsinki: Kela.

Perkiö, J. (2022). Perustulo ekososiaalisen politiikan ideana: Kirjallisuuskatsaus. Yhteiskuntapolitiikka 87(5-6), 557–564.

PeVL 39/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 208/1996 vp) eduskunnalle pienten lasten hoidon tukemista koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

PeVL 46/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 115/2002 vp) työttömyysturvalaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 60/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 242/2002 vp) eläkelainsäädännön muuttamiseksi.

PeVL 32/2012 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 133/2012 vp) eduskunnalle laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 17/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 52/2014 vp) eduskunnalle laeiksi yleisestä asumistuesta ja eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 51/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 215/2016 vp) eduskunnalle laeiksi perustulokokeilusta sekä tuloverolain 92 §:n ja ennakkoperintälain 17 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

PeVL 47/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 123/2017 vp) eduskunnalle laeiksi kansaneläkkeen ja eräiden muiden etuuksien vuoden 2018 indeksitarkistuksista sekä kansaneläkeindeksistä annetun lain 2 §:n ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.

PeVL 40/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys (HE 160/2018 vp) eduskunnalle laeiksi kansaneläkkeen ja eräiden muiden etuuksien indeksitarkistuksista vuonna 2019 sekä kansaneläkeindeksistä annetun lain 2 §:n ja toimeentulotuesta annetun lain 9 §:n muuttamisesta.

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö: Hallituksen esitys (HE 309/1993 vp) perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (perusoikeusuudistus).

PeVM 10/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö: Hallituksen esitys (HE 1/1998 vp) uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (perustuslakiuudistus).

Pettersson, T. & Pettersson, T. (2003). Fördelning ur ett livcykelperspektiv. Liite 9 julkaisussa SOU (2004): Långtidsutredningen 2003/2004, SOU 2004:19.

Pinto, J. (2020). Green Republicanism and the Shift to Post-productivism: A Defence of an Unconditional Basic Income. *Res Publica*, 26, 257–74.

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

Pyykkönen, J., Pyykkönen T. & Pulli, P. (2021). Perustili – tie kannustavaan ja läpinäkyvään sosiaaliturvaan. *Itlan raportit ja selvitykset 2021:1*.

Reeves, A. & Loopstra, R. (2017). 'Set up to Fail'? How Welfare Conditionality Undermines Citizenship for Vulnerable Groups. *Social Policy and Society* 16 (2), 327–338.

Rentola, E. (2014). Selvitys EU-lainsäädännön vaikutuksista Suomen asumisperusteiseen sosiaaliturvaan. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:26. Helsinki: sosiaali- ja terveysministeriö.

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. [https://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/sites/default/files/arxiu-documents/bmincome\\_executive\\_report.pdf](https://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/sites/default/files/arxiu-documents/bmincome_executive_report.pdf)

Saksin, M. (1999). Sosiaaliset oikeudet ja perustuslaki. Teoksessa Nieminen, L. (toim.) *Perusoikeudet Suomessa*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus, 221–254.

Sakslin, M. (2007). Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittaminen Euroopan unionissa. Teoksessa: Ojanen, T. & Haapea, A (toim.): *EU-oikeuden perusteita, Osa 2: Aineellisen EU-oikeuden aloja ja ulottuvuuksia*. Helsinki: Edita, 295–337.

Sarvimäki, M., & Hämäläinen, K. (2016). Integrating immigrants: The impact of restructuring active labor market programs. *Journal of Labor Economics*, 34(2), 479–508.

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

SiVL 3/1994 vp. Sivistysvaliokunnan lausunto perustuslakivaliokunnalle (perusoikeusuudistus).



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. <https://technequality-project.eu/files/d43fdsystematicalreviewexperimentalstudiesv1030-12-2021.pdf>

Sosiaaliturvakomitean asumisen jaosto sekä tutkimus- ja arviointijaosto (2022). Viimesijainen turva, perusturva ja asuminen. Sosiaaliturvakomitean ongelmaraportti. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:3. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

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.

Sosiaaliturvakomitean työllisyyden ja osaamisen jaosto sekä tutkimus- ja arviointijaosto (2022). Ansiotyön ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen Sosiaaliturvakomitean ongelmaraportti. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:2. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

SOU 2005:114. Socialförsäkringsbalk. Betänkande av Utredningen om samordning av socialförsäkringslagarna (SamSol). Statens offentliga utredningar. Stockholm 2005.

StVL 5/1994 vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunto perustuslakivaliokunnalle (perusoikeusuudistus).

Taylor, D.R., Gray, M. & Stanton, D. (2016). New Conditionality in Australian Social security policy. *Australian Journal of Social Science* 51 (1), 3–26.

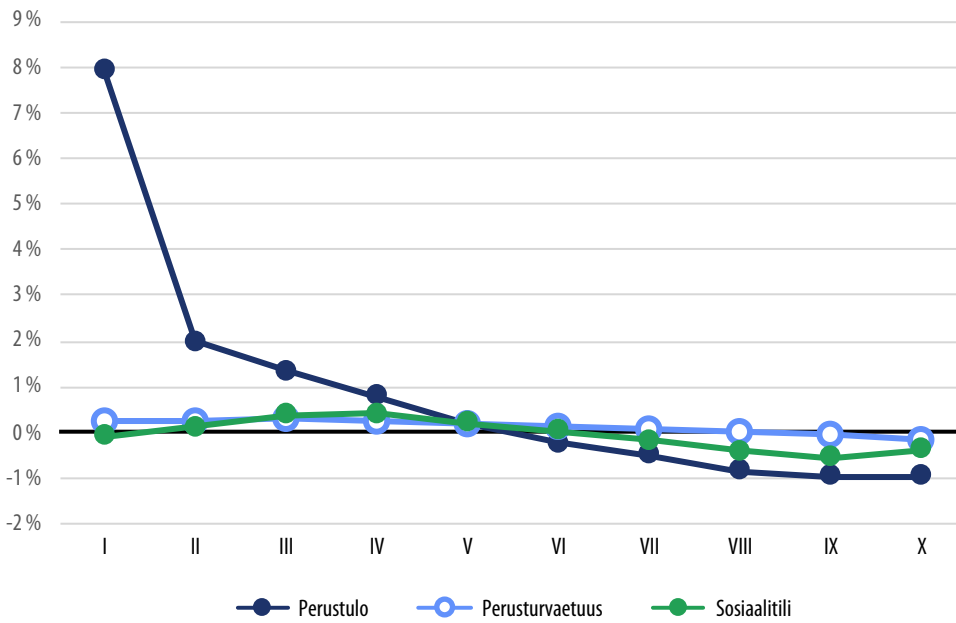
Tervola, J., Jokela, M., & Ollonqvist, J. (2022). Smaller net or just fewer to catch? Disentangling the causes for the varying sizes of minimum income schemes. *International Journal of Social Welfare*. <https://doi.org/10.1111/ijsw.12553>

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

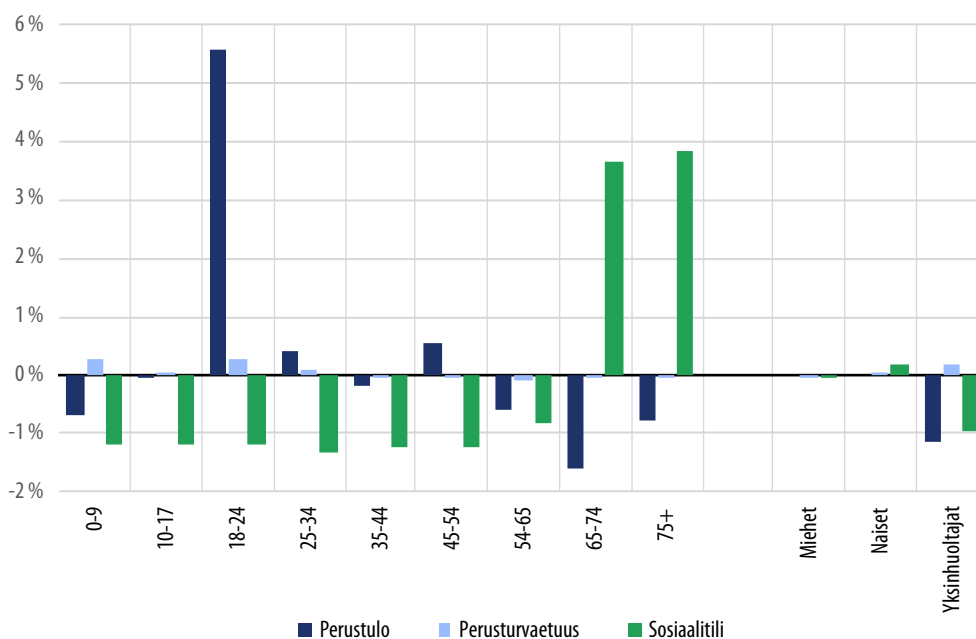
- Tuori, K. & Kotkas, T. (2016). *Sosiaalioikeus. 5., uudistettu painos*. Helsinki: Talentum Pro.
- Tutkimus- ja arviointijaosto (2021). *Sosiaaliturvan menojen ja rahoituksen kuvaussosiaaliturvakomitealle*. Muistio 19.11.2021.
- Universal Credit. Universal Credit – GOV.UK ([www.gov.uk](http://www.gov.uk))
- Uusitalo, R. (2016). *Opintotuen uudistaminen: Selvitysmiehen raportti*. Opetus- ja kulttuuri-ministeriön julkaisuja 2016:7.
- Valtiovarainministeriö. (2022). *Negatiivinen tulovero ja työtulotuki: työryhmäraportti*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:49.
- 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.
- Viitamäki, H. (2019). *Perustulo Suomessa*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:46.
- VNK 1/2018. *Eriarvoisuutta käsittelevän työryhmän loppuraportti*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2018. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Vodopivec, M. & Rejec, T. (2002). *Unemployment Insurance Savings Accounts: Simulation Results for Estonia*. Washington: The World Bank.
- Walker, R., & Shaw, A. (1998). Escaping from Social Assistance in Great Britain. Teoksessa Leisering, L. & Walker, R. (toim.) *The Dynamics of Modern Society. Poverty, Policy and Welfare*, 199–242. Bristol: Policy Press
- 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.  
[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 A. Tulokuvioita

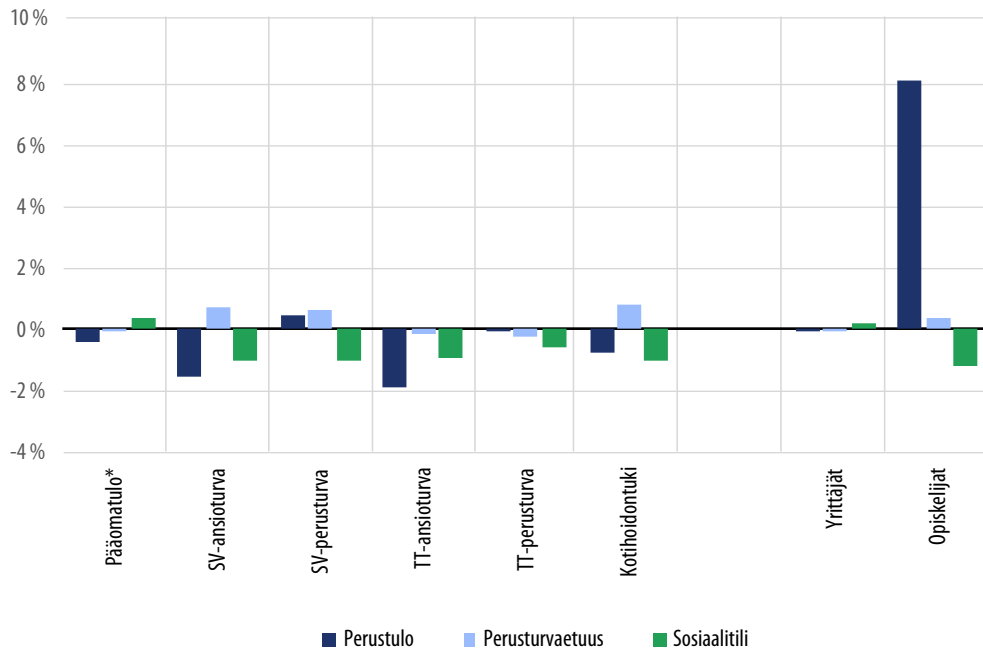
**Kuvio A1.** Kotitalouksien tulosumman muutos eri malleissa tulokymmenyksittäin.



**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 B. Matalan perustulon malli ja sen vaikutukset

Arvioimme myös matalan perustulonmallia. Sen peruspiirteet ovat samat kuin luvussa 4.2 esitetty pääasiallinen malli: Se maksetaan kaikille 18 vuotta täyttäneille, jotka eivät ole eläkkeellä ja tuki on veronalaista.

Poikkeuksena päämalliin, matala perustulo olisi opintorahan tasoinen (n. 256 euroa vuonna 2022) ja se korvaisi etuutena vain (18 vuotta täyttäneiden) opintorahan, mukaan lukien opintorahan huoltajakorotuksen ja opintorahavähennyksen. Muiden etuuksien tasoja vähennettäisiin perustulon määrällä, jolloin etuudensaajien tulotaso ei lähtökohtaisesti muuttuisi. Toisin kuin päämallissa, työttömän perusturvan lapsi- ja aktiivikorotukset jäisivät ennalleen.

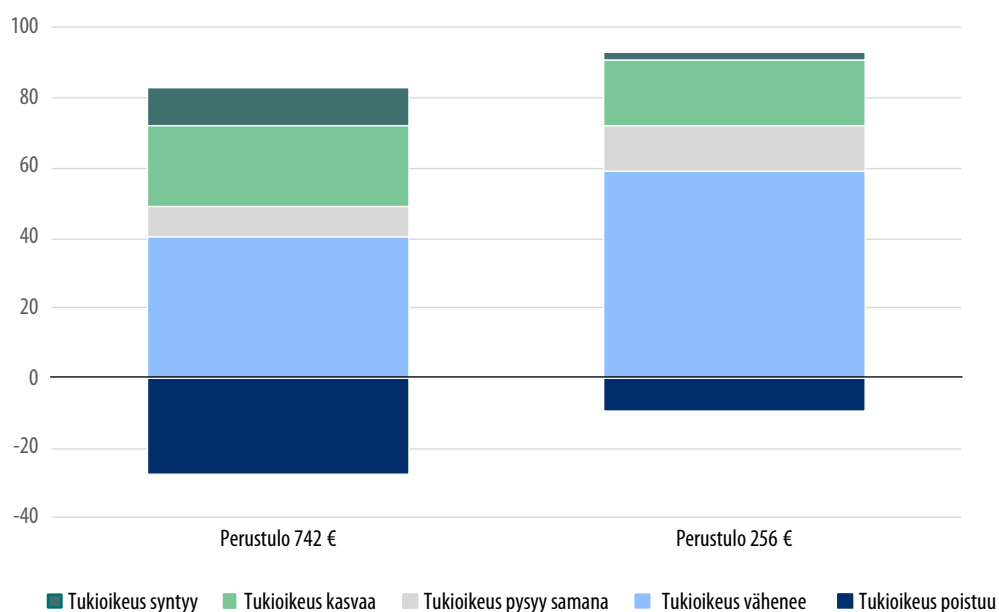
Matalassa perustulossa lisärahoituksen tarve kustannusneutraaliuden saavuttamiseksi on maltillisempi, joten verotukseen ei edellytetä tehdä niin suuria muutoksia. Matala perustulo rahoitetaan myös perustuloverolla palkka-, yrittäjä- ja pääomatuloista, mutta toisin kuin päämallissa, verovähennykset jäisivät ennalleen. Matalassa perustulossa perustuloveroa maksetaan 3600 vuositulon "suojaosan" ylittävistä tuloista 5,3 prosenttia, mutta korkeintaan perustulon verran. Siten se eroaa päämallin perustuloverosta, jossa on kaksi eri veroprosenttia (15 ja 1 prosentti) eikä enimmäismäärää.

Päämallin regressiivisen perustuloveron sekä matalan perustulon perustuloveron enimmäismäärän idea on lieventää veromuutoksen vaikutuksia suurituloisille, ja niitä voidaan pitää toisilleen vaihtoehtoisina toteutustapoina. Ne tuottavat kuitenkin hieman erilaisia tulonjako- ja kannustinvaikutuksia. Päämallissa käytetty paloittain määritelty perustulovero on käytännössä regressiivinen vero eli sen tulo-osuus on suurempi pienituloisilla. Matalan perustulon rahoittama perustulovero on sen sijaan käytännössä tasavero, vaikkakin siinä on suojaosa ja enimmäismäärä. Tämä ero näkyy selvästi kuviossa B2, jossa matalan perustulon malli vähentää suurituloisten kotitalouksien tuloja laajemmin kuin päämallin perustulo. Samoin tasavero yhdessä matalan perustulon kanssa parantaa pienipalkkaisten kotitalouksien tuloja, mikä heijastuu kuvion B2 lisäksi kannustinlaskelmissa (taulukko B4).

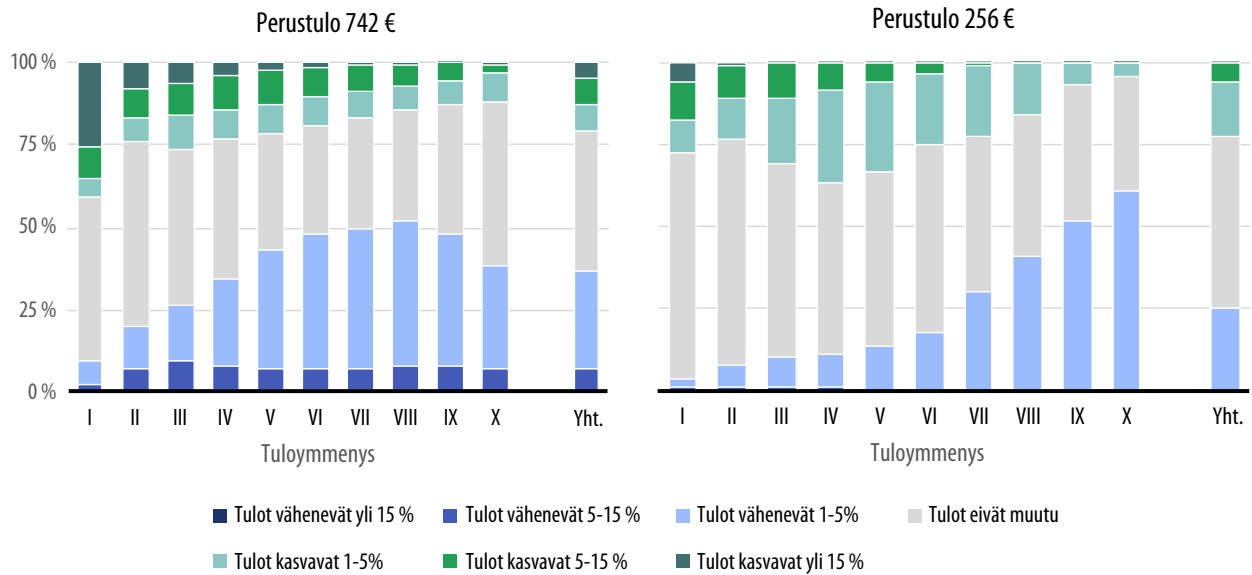
Seuraavassa on esitetty matalan perustulon mallin (256 €/kk) simuloitut vaikutusarviot suhteessa perustulon päämalliin (742 €/kk). Vaikutuksia on käsitelty jonkin verran luvun 5 tekstissä.

**Taulukko B1.** Mallien simuloituiden vaikutukset eri etuuksiin ja verotukseen vuoden 2019 tasossa.

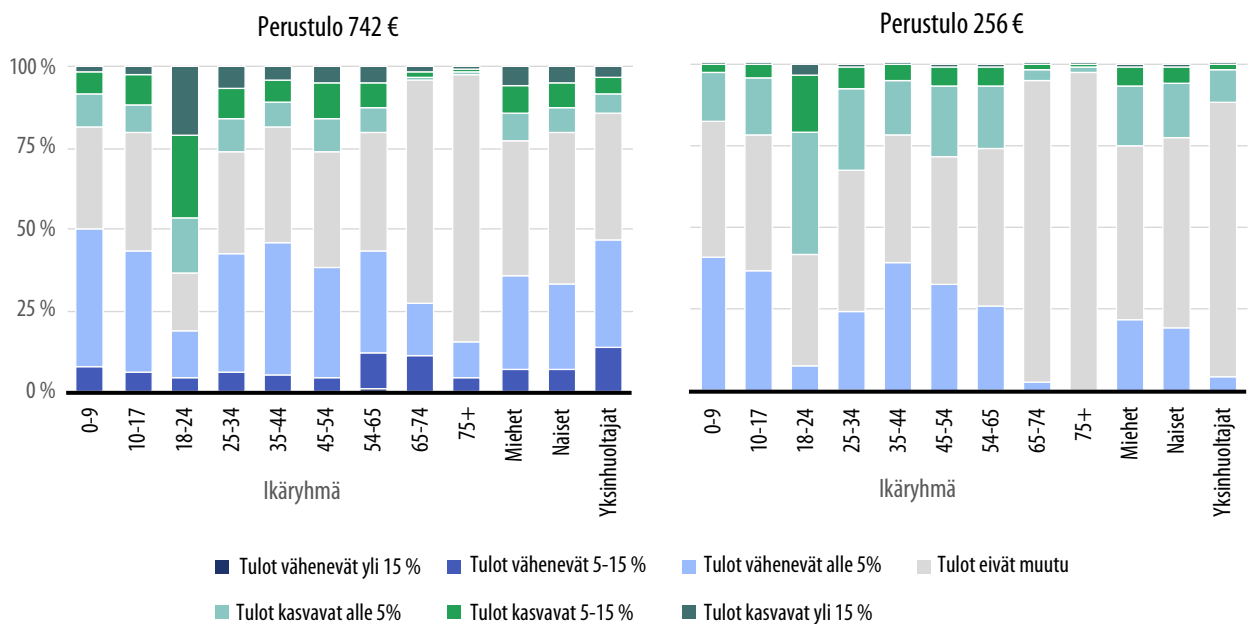
	Lähtötaso	Muutos			
		Perustulo 742€		Perustulo 256€	
		Milj. €	Milj. €	%	Milj. €
<b>Perustulo</b>	0	+24 620		+8 490	
<b>Sairaus- ja vanhempainpäivärahat</b>	1 220	-610	-50	-210	-17
<b>Työttömyysturva</b>	3 480	-2 550	-73	-900	-26
<b>Lastenhoidon tuet</b>	280	-240	-88	-170	-61
<b>Opintoraha</b>	410	-400	-97	-400	-97
<b>Kelan eläke-etuudet</b>	2 370	0	0	0	0
<b>Yleinen asumistuki</b>	1 380	-390	-28	-110	-8
<b>Eläkkeensaajan asumistuki</b>	530	0	0	0	0
<b>Toimeentulotuki</b>	1 030	-520	-51	-260	-23
<b>Etuudet yhteensä</b>	12 730	+19 910	+156	+6 440	+51
<b>Verot ja maksut yhteensä</b>	37 600	+19 900	+53	+6 420	+17
<b>Käytettävissä olevat rahatulot</b>	114 390	-10	0	+20	0

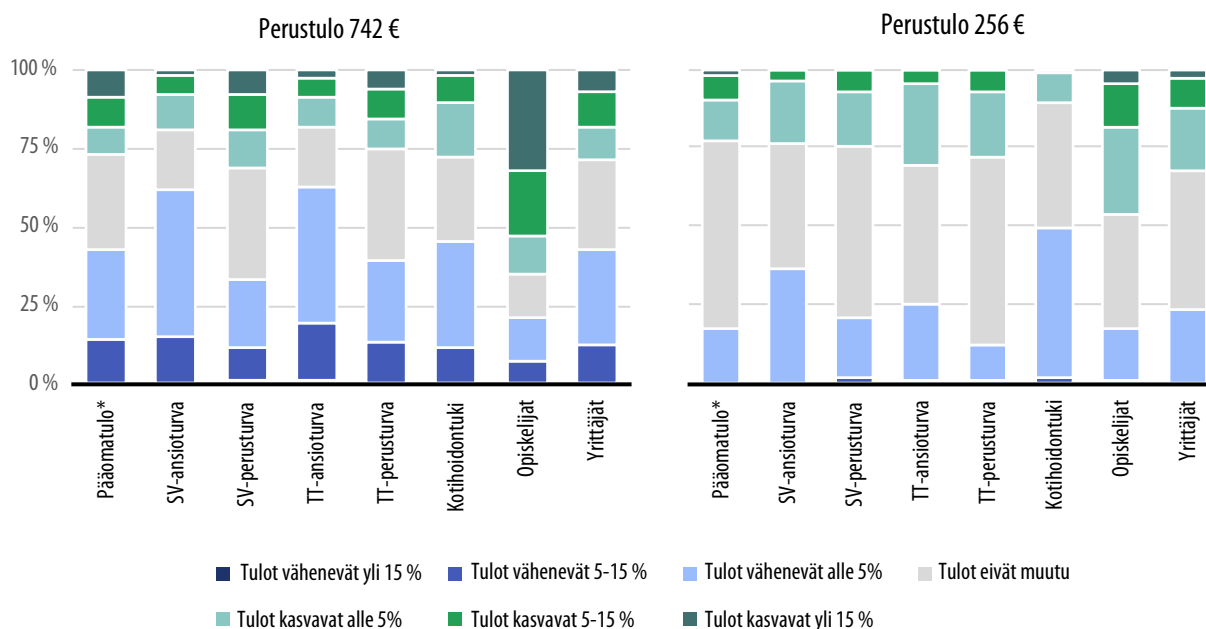
**Kuvio B1.** Mallien vaikutus laskennalliseen toimeentulotukioikeuteen, % henkilöistä.

**Kuvio B2.** Mallien vaikutukset kotitalouden tuloihin tulokymmenyksen mukaan, % henkilöistä. Huom. verotusratkaisut poikkeavat eri malleissa.



**Kuvio B3.** Mallien vaikutukset kotitalouden tuloihin henkilön iän ja sukupuolen mukaan ja yksinhuoltajiin, % henkilöistä. Huom. yksinhuoltajat viittaavat yhden vanhemman kotitalouksiin.



**Kuvio B4.** Mallien vaikutukset kotitalouden tuloihin tietyssä tulonsaajaryhmissä, % henkilöistä.

SV= sairaus- ja vanhempainpäivärahat, TT= työttömyysturvan päivärahat.

\* Pääomatulon saajissa ovat ne henkilöt, joiden maksamista veroista vähintään kolmannes on pääomaveroja.

**Taulukko B2.** Mallien simuloitut vaikutukset tulonjakoindeksantoreihin, jotka perustuvat kotitalouden tuloihin.

		Lähtötaso	Perustulo 742 €	Perustulo 256 €
<b>Gini-kerroin</b>		27.8	-0.7	-0.5
<b>Mediaanitulo, €/v/kulutusyksikkö</b>		25 422	-19	+114
<b>Pienituloisuusaste, % (raja 60 % mediaanitulosta)</b>	<b>Koko väestö</b>	13.9	-0.9	-0.4
	<b>Keskim. köyhyysvaje</b>	15.1	-2.2	-0.3
	<b>Alle 18-v.</b>	13.3	-0.4	-0.2
	<b>Yli 65-v.</b>	13.3	-0.4	+0.2
	<b>Työlliset</b>	3.4	-0.7	-0.6
	<b>Ei-työlliset</b>	39.0	-2.7	-0.8
	<b>Miehet</b>	13.9	-1.0	-0.4
	<b>Naiset</b>	13.9	-0.9	-0.3



**Taulukko B3.** Rahoitustasapainon lähtötilanne ja simuloitu muutos (milj. €). Vuoden 2019 hintatasossa.

Rahoittaja	Lähtötilanne		Perustulo 742 €			Perustulo 256 €		
	Verot	Etuudet	Verot	Etuudet	Erotus	Verot	Etuudet	Erotus
<b>Kunta</b>	19 440	1 250	+7 080	-960	+8 040	+1 650	-450	+2 100
<b>Sairaus- vakuutus</b>	1 860	1 030	+290	-420	+710	+50	-20	+70
<b>Työttömyys- vakuutus</b>	1 260	1 220	0	-200	+200	0	-80	+80
<b>Eläke- vakuutus</b>	6 390	28 290	0	0	0	0	0	0
<b>Valtio</b>	8 650	8 880	+12 550	+21 430	-8 880	+4 720	+6 990	-2 270

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 tosiasiallisesti rahoitusosuus vaihtelee vuosittain.

**Taulukko B4.** Perustulon ja perusturvaetuuden vaikutukset työnteon taloudellisiin kannustimiin työllistymisveroasteella mitattuna. Koko = työllistymisveroaste kokoaikatyöhön, Osa = työllistymisveroaste osa-aikatyöhön (soviteltu tuki), Osa->koko = työllistymisveroaste osa-aikatyöstä kokoaikatyöhön.

	N	Lähtötilanne, %			Perustulo 742 €			Perustulo 256 €		
		Koko	Osa	Osa->koko	Koko	Osa	Osa->koko	Koko	Osa	Osa->koko
<b>Työtön, perusturva</b>	233 787	63	61	65	-1	+1	-3	-2	+2	-6
<b>Työtön, ansioturva</b>	215 564	69	60	76	+1	+2	+1	-1	+3	-4
<b>Kotihoidontuki</b>	82 624	52	18	84	+7	+17	-3	-2	+1	-4
<b>Työllinen</b>	1 792 552	68	59	76	0	0	0	0	+3	-2
<b>Yhteensä</b>	2 324 526	67	58	75	+1	+1	0	0	+3	-3

Huom. Ryhmät ovat poissulkevia ja päättelyn prioriteettijärjestys on sama kuin taulukon rivien järjestys. Esimerkiksi työllisiin kuuluvat ne, jotka eivät ole olleet vuoden aikana ollenkaan työttömänä. Osa-aikatyön palkaksi on oletettu 50 % ennustetusta kokoaikatyön palkasta. Osa-aikatyötä tekevien oletetaan olevan oikeutettuja soviteltuun työttömyystukeen. Kotihoidontuen saajienkin oletetaan siis hakevan työttömyysetuutta siirtyessään osa-aikatyöhön.

## Liite C. Sosiaalitilin mallinnus

Simo Mentula (VM), Allan Seuri (OKM) 28.11.2022

### Sisältö

1	Johdanto .....	114
2	Sosiaalitili ja sen mallinnus .....	116
2.1	Mitä mallinnetaan? .....	116
2.2	Sosiaalitilin toimeenpano ja valinnat .....	117
2.2.1	Etuuksien valinta .....	117
2.2.2	Maksun määrittely .....	117
2.2.3	Tilimallin piirissä olevien henkilöiden määrittely .....	118
2.2.4	Saldojen ulosmaksamisen ehdot ja tapa .....	118
2.2.5	Ulosmaksettavien saldojen kohtelu vero- ja etuusjärjestelmässä .....	119
2.2.6	Muutokset rahoitus- ja etuusjärjestelmään .....	119
2.2.7	Sosiaalitiliin siirtyminen .....	119
2.3	Elinkaarimallinnuksen epätarkkuudet .....	119
2.4	Käyttätymisvaikutusten epävarmuus .....	120
3	Synteettiset elinkaaret .....	121
3.1	Synteettisten elinkaarien rakentaminen .....	122
3.2	Hakualgoritmi .....	122
3.3	Tulokset .....	123
3.3.1	Hakualgoritmi .....	123
3.3.2	Vaillinaiset elinkaaret .....	125
3.3.3	Eri vuosien etuuskien ja työtulojen käsittely .....	125
4	Staattiset tulokset .....	126
5	Käyttätymisvaikutukset .....	128
5.1	Käyttätymisvaikutusten arvioinnin yleiskehikko .....	128
5.1.1	Vaikutuskanavat .....	129
5.1.2	Käyttätymismuutosten ja niiden seurausten välinen viive .....	130
5.1.3	Käyttätymisvaikutusten arvioinnissa käytetyt yhteiset oletukset ja julkisen talouden vaikutusten arviointi .....	131
5.2	Käyttätymisvaikutukset eri marginaaleilla .....	133
5.2.1	Ekstensiivinen marginaali työttömyyden ja työllisyyden välillä .....	133
5.2.2	Ansiotulojen kerryttämisen intensiivinen marginaali .....	134
5.2.3	Eläköitymisen ekstensiivinen marginaali .....	135
5.2.4	Fiskaalinen vaikutus .....	136
6	Tarkastelut poikkileikkausaineistolla .....	138
7	Yhteenveto .....	140
	Lähteet .....	141

# 1 Johdanto

Sosiaaliturvakomitea käynnisti 11.10.2021 sosiaaliturvan vaihtoehtoisten mallien selvitystyön. Tässä muistiossa esitetään tämän työn puitteissa tehty sosiaaliturvan tilimallia koskeva mallinnus. Muistio taustoittaa vaihtoehtoisten mallien selvityksen loppuraporttia. Tämä muistio rajautuu tilimallin mallinnukseen, ja laajempi tilimalleja koskeva tarkastelu löytyy em. loppuraportista.

Ensisijaiseen mallinnukseen valikoitui malli, jossa tilimalli kattaa työttömyysturvaetuudet (ml. vuorottelukorvaus), aikuiskoulutustuen, ja opintorahan. Mallinnuksen lähtökohtana on, että etuuksien tasot ja niiden saamisen ehdot säilyvät nykyisellään. Tämä lähtökohta helpottaa mallinnuksen toteuttamista sekä auttaa havainnollistamaan juuri tilimallille erityisiä ominaisuuksia sosiaaliturvan vaihtoehtoisena järjestämistapana.

Tilimallissa yksilöiden etuuskäyttöä ja laskennallisia maksukontribuutioita seurataan yli ajan, tietyssä työuran loppupisteessä (esimerkiksi tiettynä ikävuotena tai vanhuuseläkkeelle jäämisen yhteydessä) tilille saatava ylijäämä maksetaan yksilölle, joko kerralla tai korottamalla henkilölle maksettavaa eläkettä. Tässä muistiossa puhutaan yksinkertaisuuden vuoksi eläkkeen nostamisesta. Negatiiviset saldot eivät aiheuta seurauksia yksilölle. Koska etuuksien tasot ja niiden saamisen ehdot säilytetään nykyisellään, tilimalliin siirtyminen ei heikennä kenenkään sosiaaliturvaa, ja se voi nostaa joidenkin saamaa eläkettä. Tämä kuitenkin aiheuttaa julkisen talouden näkökulmasta alijäämän, jonka kattaminen veroja korottamalla tai menoja vähentämällä luonnollisesti heikentäisi joidenkin asemaa.

Tilimalli parantaa niiden yksilöiden kannustimia, jotka odottavat päätyvänsä positiiviselle saldolle. Tämä johtuu siitä, että näiden yksilöiden näkökulmasta etuuksien käyttö vähentää käytettävissä olevaa tuloa ja parantaa työnteon kasvusta käteen jäävää tuloa elinkaaren aikana, verrattuna nykytilaan. Tämä kannustinmuutos näkyy etuuskäytön vähenemänä, ja työtulojen kasvuna, mikä puolestaan parantaa julkisen talouden tasapainoa. Ihanteellisesti tilimalliin siirtyminen tuottaa nk. Pareto-parannuksen, jossa kenenkään sosiaaliturva ei heikkene, mutta jotkut saavat paremman eläketurvan.

Tilimallin käytännön toimeenpanoon liittyy lukuisia yksityiskohtia, joista kaikkia ei ole voitu huomioida mallinnuksessa. Tämän jälkeenkin abstraktin, yksityiskohdat ohittavan mallin mallinnukseen liittyy merkittäviä aineistosta ja käyttäytymisvaikutuksia koskevista tutkimuspohjasta syntyviä epävarmuuksia. Tässä esitettyä mallinnusta tuleekin pitää

suuntaa-antavana arviona tilimallin todennäköisistä vaikutuksista, sekä havainnollistuksena eri vaikutuskanavien mittaluokista. Mallinnus auttaa myös tunnistamaan keskeisiä tietopuutteita ja kehityssuuntia tilimalleja koskevalle jatkotyölle.

Mallinnuksessa seurataan pitkälti Määttäsen ja Salmisen (2015) työtä, joillakin päivityksillä ja täydennyksillä. Osiossa 2 tarkastellaan tarkemmin sosiaalitiliä ja sen mallinnusta. Osiossa pyritään tunnistamaan mallinnuksen keskeiset valinnat ja epävarmuuden lähteet. Osiossa 2 käsitellään mallinnuksessa tarvittavien synteettisten elinkaarien rakentamista rekisteriaineistoista. Osiossa 3 käsitellään staattiset tulokset. Näissä kuvataan tilimallin vaikutuksia yksilöihin ja julkiseen talouteen, kun maksuaste kalibroidaan niin että elinkaarten maksu-kontribuutiot vastaavat elinkaarten etuuskäyttöä ja yksilöt eivät muuta käyttäytymistään. Osiossa 4 tunnistetaan ja arvioidaan tilimallin keskeisiä käyttäytymisvaikutusmekanismeja. Osiossa 5 esitetään tarkasteluita vaihtoehtoisilla mallinnusoletuksilla, koskien käyttäytymistä ja tarkasteltavaa mallia. Osiossa 6 tehdään yhteenveto.

## 2 Sosiaalitili ja sen mallinnus

Sosiaalitili on elinkaarimalli, joten sen mallintamiseen tarvitaan elinkaariaineisto. Osiossa 3 esitellään tarkemmin se, miten tällainen aineisto muodostetaan synteettisillä elinkaarilla. Tässä osiossa keskitytään siihen, mitä sosiaalitulissa mallinnetaan, ja siihen mitkä ovat sosiaalitilin keskeiset valinnat ja mallinnuksen epävarmuudet.

### 2.1 Mitä mallinnetaan?

Sosiaalitilin ytimessä on henkilön etuuskäytön ja maksukontribuutioiden seuranta elinkaarren yli, ja mahdollisuus siihen, että elinkaaren aikainen etuuskäyttö ja maksukontribuutiot vaikuttavat käytettävissä oleviin tuloihin elinkaaren loppuvaiheessa, esimerkiksi eläkeiässä. Taloustieteellisestä näkökulmasta sosiaalitilin tarkoitus on lieventää sosiaaliturvasta johtuvaa moraalihazardia ja tätä kautta parantaa järjestelmän tehokkuutta ja työnteon kannustimia.

Etuuksien saamisen ehdot ja tasot sekä etuuksien ja palveluiden yhteensovittaminen voidaan kytkeä tilin saldoon ja sen kehitykseen, mutta tämä ei ole välttämätöntä. Tässä muistiossa esitettävässä mallinnuksessa otetaan nykyinen etuusjärjestelmä näiltä osin annettuna. Tämä toisaalta helpottaa mallinnusta, ja toisaalta auttaa tunnistamaan sen, mikä juuri sosiaalitulille on ominaista sosiaaliturvan vaihtoehtoisena järjestämistapana.

Staattisesti tarkasteltuna – eli ilman käyttäytymisvaikutuksia – sosiaalitili kasvattaa korostetusti vähän etuuksia käyttäneiden ja paljon tuloja ansainneiden ikääntyneiden käytettävissä olevia tuloja. Tämä voi luonnollisesti olla yksi sosiaaliturvan muutossuunta, mutta sitä voidaan edistää myös nykyjärjestelmän puitteissa, ilman sosiaalitiliä.

Edellä esitetyn pohjalta on ymmärrettävää, että sosiaalitilin mallinnuksessa fokus on perinteisesti ollut siinä, millaisia kannustinmuutoksia ja käyttäytymisvaikutuksia tilimalli voisi tuottaa. Erityisen kiinnostuksen kohteena on ollut sen tunnistaminen, minkä oletusten puitteissa malli tuottaa nk. Pareto-parannuksen, ja sen arviointi, kuinka uskottavia nuo oletukset ovat. Pareto-parannuksella viitataan muutokseen, jossa joidenkin henkilöiden asema paranee, ilman että kenenkään asema heikkenee.

Sosiaalitalin yhteydessä Pareto-parannus voidaan ymmärtää seuraavalla tavalla. Staattisesti tarkasteltuna sosiaalitali tuottaa joillekuille lisää käytettävissä olevaa tuloa elinkaaren loppuvaiheessa. Mikäli verot sekä etuuksien tasot ja niiden saamisen ehdot pysyvät muuttumattomina, tämä tuottaa fiskaalisen alijäämän. Tämän fiskaalisen alijäämän paikkaaminen julkisia tuloja nostamalla tai menoja vähentämällä heikentää joidenkin tilannetta, jolloin tuloksena ei olisi Pareto-parannus. Pareto-parannus saavutetaan, jos sosiaalitalin kannustinmuutosten kautta syntyvät käyttäytymisvaikutukset (esimerkiksi työnteon kasvu) ovat niin merkittäviä, että tästä syntyvällä verotulojen kasvulla pystytään rahoittamaan elinkaaren loppuvaiheessa maksettavat lisätulot. Kuten muutkin sosiaaliturvan uudistamisen tavat, myös sosiaalitali voi olla yhteiskunnallisesti kiinnostava, vaikka se ei tuottaisikaan Pareto-parannusta.

## 2.2 Sosiaalitalin toimeenpano ja valinnat

Sosiaalitali voidaan hahmottaa yleistasoisena lähestymistapana sosiaaliturvan järjestämiseen. Sosiaalitalin mallintamiseen ja toimeenpanoon liittyy kuitenkin monia erilaisia valintoja. Näitä valintoja käsitellään tässä osiossa.

### 2.2.1 Etuuksien valinta

Sosiaalitalin keskeinen valinta koskee sitä, mitkä etuudet tulevat sosiaalitalin piiriin. Sosiaalitali on perinteisesti sovellettu tai ehdotettu sovellettavaksi työttömyysturvaan, koulutusetuuksiin, sekä terveydenhuoltoon. Koska terveystilien soveltamisen ja mallinnuksen haasteet ovat merkittävästi korkeammat, tässä työssä keskitytään malliin, joka kattaa työttömyysturva- ja koulutusetuudet. Käytännön mallinnuksessa tämä tarkoittaa FOLK-TULO-moduulin muuttujia työtur ja opira, jotka sisältävät työmarkkinatuen, peruspäivärahan, ansiopäivärahan ja opintorahan lisäksi vuorottelukorvauksen ja aikuiskoulutustuen. Näiden etuuksien tuominen sosiaalitalin piiriin tarkoittaa sitä, että näiden etuuksien käyttöä seurataan yli ajan.

Kuten Määttänen ja Salminen (2015) tuovat esiin, tilimalli toimii sitä paremmin (kannustinvaikutusten ja mahdollisen Pareto-parannuksen saavuttamisen näkökulmasta), mitä tasaisemmin tilin kattamien etuuksien käyttö on jakaantunut.

### 2.2.2 Maksun määrittely

Etusmenon rahoittamisen osalta sosiaalitali tarkoittaa sitä, että ihmiset tekevät laskennallisia maksukontribuutioita tilille. Laskennallisuus viittaa sitä, että "tiliä" ei tarvitse konkreettisesti olla olemassa, mutta kunkin henkilön etuuskäyttöä ja maksuja tulee seurata. Tilimaksujen osalta tässä mallinnetaan ratkaisua, jossa maksut ovat kiinteä prosenttiosuus

työtulosta. Käytännön mallinnuksessa tässä käytetään FOLK-TULO-aineiston tyotu-muuttujaa. Tältä osin sosiaalilimaksu muistuttaa palkansaajan työttömyysvakuutus- tai työeläkemaksua.

Mallinnuksessa tilimaksu kalibroidaan niin, että tilin kattamien etuuksien summa vastaa tilille maksettavien maksujen summaa koko talouden tasolla eli mallinnuksessa elinkaarten yli. Mallinnuksessa ei huomioida sitä käytännön ongelmaa, joka syntyy maksutulon ja etuusmenon epäsuhtaisesta vaihtelusta, jota ratkotaan esimerkiksi työttömyysvakuutuksen osalta nk. suhdannepuskurilla.

Tässä mallinnetaan yksinkertaista tapausta ilman tilin ala- tai ylärajaa, näistä ks. Määttänen ja Salminen (2015, osio 6.2).

### 2.2.3 Tilimallin piirissä olevien henkilöiden määrittely

Paitsi se, mitkä etuudet tulevat tilimallin piiriin, tilimallissa on määriteltävä myös se, kenen etuuskäyttö ja työtulot ovat tilimallin piirissä.

Mallinnuksessa seurataan työttömyysvakuuttamisen ikärajoja (18–64 vuotta). Esimerkiksi opintorahan kohdalla alaikäraja tarkoittaisi sitä, että henkilön oikeus opintorahaan ja etuuden taso määräytyisivät samalla tavalla kuin nykyisinkin 18. syntymäpäivän ympärillä, mutta henkilön täytettyä 18 vuotta hänen etuuskäyttöään alettaisiin seurata tilin kautta.

### 2.2.4 Saldojen ulosmaksamisen ehdot ja tapa

Tässä muistiossa saldojen ulosmaksamisen ehdot asetetaan Määttästä ja Salmista (2015) seuraten niin, että elinkaaren päättyessä positiiviseen saldoon, tilin saldo maksetaan henkilölle. Vaihtoehtoisia, monimutkaisempiakin ehtoja on, ks. esim. Määttänen ja Salminen (2015).

Se, miten positiiviset saldot maksetaan siihen oikeutetuille henkilöille, on käytännön toteutuksen kannalta merkityksellinen kysymys. Yksi valinta tässä yhteydessä koskee sitä, maksetaanko saldot ulos jonkinlaisena aktuaarisesti reiluna lisäeläkkeenä, vai voiko positiivisen saldon nostaa välittömästi henkilön täyttäessä 65 vuotta.

Tässä muistiossa esitettävässä mallinnuksessa ei suoranaisesti tarvitse ottaa tähän kantaa, mutta mallinnuksen ratkaisuja on pääasiallisesti peilattu tilanteeseen, jossa positiivinen saldo nostaisi henkilön työeläkettä.

## 2.2.5 Ulosmaksettavien saldojen kohtelu vero- ja etuusjärjestelmässä

Tärkeä valinta koskee ulosmaksettavien saldojen kohtelua vero- ja etuusjärjestelmässä. Tässä muistiossa on oletettu, että ulosmaksettavia saldoja verotetaan kuten työeläkettä.

Elinkaarimallinnuksessa, jossa arvioidaan mallin kannustin- ja käyttäytymisvaikutuksia, ei ole huomioitu mahdollisia vaikutuksia täydentäviin etuuksiin. Osiossa 7 esitetään poikkeileikkausaineistolla ja mikrosimulointimallilla tehtyjä tarkasteluita, joissa arvioidaan tämän seikan mittaluokkaa.

## 2.2.6 Muutokset rahoitus- ja etuusjärjestelmään

Nykyjärjestelmässä (tässä muistiossa tarkastellun) sosiaalilin kattamia etuuksia rahoitetaan monin tavoin. Sosiaalilin myötä kaikkien etuuksien rahoitus katettaisiin tilimaksulla. Siltä osin kuin etuuksia rahoitetaan vakuutusmaksuilla, muutos ei ole periaatteellisesti tai mallinnuksen näkökulmasta merkittävä. Veroilla rahoitetun osan, eli valtion ja kuntien rahoittaman osan, kohdalla muutos on merkittävämpi. Tilimalliin siirtyminen edellyttäisi tämän rahoitusosuuden siirtämistä verojärjestelmästä tilimaksuun.

## 2.2.7 Sosiaalitiliin siirtyminen

Koska sosiaalitili on elinkaarimalli, siihen siirtymiseen liittyy erityiskysymyksiä, joita ei ole muissa sosiaaliturvan vaihtoehtoisissa järjestämistavoissa. Siirryttäisiinkö sosiaalitiliin ikäluokka kerrallaan? Vai siirtyisikö koko väestö tilin piiriin, ja jos näin toimittaisiin, miten asetettaisiin yli 18-vuotiaiden alkusaldo?

Tässä tehtävässä mallinnuksessa rakennetaan kokonaisia elinkaaria, ja arvioidaan näitä elinkaaria tilimallin näkökulmasta. Voidaan siis ajatella, että tässä mallinnetaan tilimallia jossain pitkän aikavälin tasapainotilassa, eikä tässä mallinneta siirtymävaihetta (jolloin voi olla, että kenellekään ei vielä makseta lisäeläkkeitä).

## 2.3 Elinkaarimallinnuksen epätarkkuudet

Sosiaalilin mallinnukseen liittyy epätarkkuutta, joka syntyy elinkaarimallinnuksesta. Osiossa 3 kuvataan sitä, miten mallinnuksessa rakennetaan synteettisiä elinkaaria yhdistämällä erilaisten, toistensa kanssa samankaltaisten, ihmisten elinkaarien osia. Tästä syntyy kahtalaista epätarkkuutta. Toisaalta epätarkkuus koskee sitä, että elinkaaret eivät kuvaa kenenkään todellisia elinkaaria, vaan ne ovat synteettisiä. Toisaalta epätarkkuus koskee sitä, että elinkaaret eivät kuvaa nykytilanteen mukaista etuuskäyttöä, vaan etuuskäyttöä menneessä maailmassa. Esimerkiksi opiskelijoiden siirtäminen yleisen asumistuen piiriin



siirsi heidän asumisen tukemisensa simuloitavan tilimallin ulkopuolelle. Luonnollisesti tällaisia muutoksia voisi tapahtua myös tilanteessa, jossa sosiaalitili olisi olemassa.

## 2.4 Käyttäytymisvaikutusten epävarmuus

Edellä pyrittiin perustelemaan sitä, miksi käyttäytymisvaikutukset korostuvat sosiaalitilin perusteluissa ja mallinnuksessa. Käyttäytymisvaikutuksiin liittyy kuitenkin aina epävarmuutta, koska näitä koskeva tutkimustieto ei ole täydellistä. Sosiaalitilin osalta on huomiotava se, että tilin kannustinvaikutuksissa on viive käyttäytymismuutoksen ja siitä seuraavan käytettävissä olevien tulojen kasvun välillä. Ääritapauksessa 18-vuotiaan työn tarjontaa koskeva päätös vaikuttaa sosiaalitilin kautta hänen käytettävissä oleviin tuloihinsa vasta 65-vuotiaana.

Tällaiset viipeiset kannustinrakenteet eivät tietenkään ole poikkeuksellisia sosiaaliturvassa. Esimerkkiin viitaten, 18-vuotiaan työn tarjontaa koskeva päätös vaikuttaa hänen käytettävissä oleviin tuloihinsa 65-vuotiaana tälläkin hetkellä työeläkejärjestelmän kautta. Viipeisten kannustinrakenteiden käyttäytymisvaikutuksia koskeva tieto on kuitenkin vähäistä. Tätä seikkaa käsitellään tarkemmin osiossa 5.1.2.

### 3 Synteettiset elinkaaret

Sosiaaliturvan tilimalleissa seurataan henkilöiden etuuskäyttöä ja tilille tehtyjä maksu-kontribuutioita yli ajan. Tässä tarkasteltavassa mallissa etuuskäyttöä ja maksukontribuutioita seurataan ikävuosina 18–64. Mallin ikähaarukka on johdettu työttömyysvakuutusmaksuvelvollisuuden ikärajoista.

Koska mallissa seurataan yksilöitä yli ajan, sen vaikutusten arviointi edellyttää paneeliaineistoa, joka sisältää kullekin henkilöllä nämä ikävuodet, eli yhteensä 47 vuotta. Suomessa ei ole näin pitkiä paneeliaineistoja, jotka sisältäisivät kaikki mallin simuloinnissa vaadittavat muuttajat.<sup>1</sup> Tästä syystä mallinnuksessa käytetään synteettisiä elinkaaria. Synteettiset elinkaaret rakennetaan pitkälti Määttäsen ja Salmisen (2015) työn mukaisesti. Elinkaaret muodostetaan 3–4 henkilön vuosien 1999–2019 tiedoista. Käytettävän aineiston alkuvuoden määrittää opintorahatiedon saatavuus.

Synteettisten elinkaarien rakentamisessa käytetään pääosin FOLK-aineiston Perus- ja Tulo-moduuleja. Opiskelijoiden osalta hyödynnetään myös EDUC\_OPISK-aineistoja.

Yksi keskeinen aineistohaaste on, että FOLK-Tulo-moduulin työttömyysturva-muuttuja on rakennettu niin, että se sisältää myös henkilön saamat aikuiskoulutustuet.<sup>2</sup> Näin ollen alla esitettävissä tarkasteluissa työttömyysturvalla viitataan tähän aineiston muuttujaan, joka sisältää varsinaisten työttömyysturvaetuuksien lisäksi myös aikuiskoulutustuen. Aikuiskoulutustukea voidaan myöhemmässä vaiheessa pyrkiä erottamaan muista työttömyysturvaetuuksista erillistarkasteluissa. Lisäksi aikuisoppimisen tukemisen osalta on syytä huomioida, että työttömyysturva-muuttuja luonnollisesti sisältää myös työttömyysturvalla tapahtuvan omaehtoisen opiskelun aikaisen toimeentulon turvaamisen.

1 On myös hyvä huomioida, että vaikka tällaisia aineistoja olisikin, ne alkaisivat 1970-luvulta, jolloin sosiaaliturvajärjestelmä poikkesi monin tavoin nykyisestä.

2 Ja aikuisopintorahan vuosien 1999–2000 osalta; aikuiskoulutustuki korvasi aikuisopintorahan vuoden 2001 uudistuksessa.

### 3.1 Synteettisten elinkaarien rakentaminen

Synteettisten elinkaarien rakentaminen aloitetaan muodostamalla siemenkohortti, joka sisältää Suomessa vuonna 2019 asuvat 38–57-vuotiaat henkilöt. Tämän jälkeen siemenkohortin elinkaaria täydennetään alku- ja loppupäästä hakemalla heille 3–4 mahdollisimman samankaltaisen henkilöiden tietoja. Seuraavaksi esitellään synteettisen elinkaaren muodostamista esimerkin kautta.

Otetaan siemenkohortin henkilö S, joka on 40-vuotias vuonna 2019. Tämän henkilön osalta tietoja on saatavilla ikävuosille 20–40. Elinkaarta täydennetään alku- ja loppupäästä seuraavasti.

- Ikävuodet 18–19 täydennetään niin, että haetaan vuoden 2019 aineistosta 20-vuotias henkilö K2, joka on mahdollisimman samankaltainen kuin S oli 20-vuotiaana.
- Ikävuodet 41–60 täydennetään niin, että haetaan vuoden 1999 aineistosta 40-vuotias henkilö K3, joka on mahdollisimman samankaltainen kuin S oli 40-vuotiaana.
- Ikävuodet 61–64 täydennetään niin, että haetaan vuoden 1999 aineistosta 60-vuotias henkilö K4, joka on mahdollisimman samankaltainen kuin K3 oli 60-vuotiaana.

Näin muodostuu synteettinen elinkaari, joka koostuu neljän henkilön osittaisista elinkaarista: K2 (ikävuodet 18–19), S (20–40), K3 (41–60), sekä K4 (61–64).

### 3.2 Hakualgoritmi

Samankaltaisten henkilöiden hakeminen toteutetaan erikseen opiskelijoille ja ei-opiskelijoille. Hakualgoritmi perustuu sekventiaaliseen eksaktiin hakuun luokkamuuttujien perusteella, ja siinä käytetään jatkuvaa muuttujaa tilanteissa, joissa samankaltaisia henkilöitä löytyy useampia. Havainnollistetaan algoritmia ei-opiskelijoiden osalta.

Hakualgoritmissa haetaan kullekin lähtöaineiston henkilölle samankaltaisia ihmisiä hakuaineistosta. Ensin haetaan kullekin henkilöt, jotka ovat samankaltaisia iän, sukupuolen, vuoden lopun pääasiallisen toiminnan, syntyperän, palkkatulojen desiilin, koulutusasteen, koulutusalan, ja 6-numeroisen koulutuskoodin perusteella. Kaikille lähtöaineiston henkilöille ei löydy tässä vaiheessa samankaltaisia henkilöitä. Joillekin samankaltaisia henkilöitä löytyy useampia. Mikäli samankaltaisia henkilöitä löytyy useampia, näistä valitaan henkilö, jonka työttömyyskuukausien määrä vuoden aikana on lähimpänä lähtöaineiston henkilöä.

Mikäli tämän jälkeen samankaltaisia henkilöitä löytyy edelleen useampia, lopullinen valittava henkilö arvotaan.

Tämän jälkeen jatketaan hakemista niille lähtöaineiston henkilöille, joille ei edellisessä vaiheessa löytynyt samankaltaista henkilöä hakuaineistosta. Tässä vaiheessa pudotetaan edellä esitetystä muuttujalistasta viimeinen muuttuja (6-numeroinen koulutuskoodi). Näin edetään niin kauan, kunnes kaikille lähtöaineiston henkilöille on löytynyt samankaltainen henkilö hakuaineistosta. Tämä tehdään kuitenkin niin, että jos samankaltaisia henkilöitä ei löydy iän, sukupuolen ja vuoden lopun pääasiallisen toiminnan perusteella, haku lopetetaan.

### 3.3 Tulokset

Tässä osiossa esitellään hakualgoritmin toimintaa ja synteettisten elinkaarien rakentamista.

#### 3.3.1 Hakualgoritmi

Siemenkohortissa on noin 1,3 miljoonaa henkilöä<sup>3</sup>.

Taulukoissa 1 ja 2 alla esitetään hakualgoritmin tuloksia ei-opiskelijoilla ja opiskelijoille. Taulukosta voidaan nähdä esimerkiksi, että täydennettäessä siemenkohortin elinkaarta alkupäästä (S->K2), 41 % henkilöistä löydetään samankaltainen henkilö kaikkien tarkasteltavien muuttujien suhteen, ja hieman alle prosentille henkilöistä samankaltainen henkilö löydetään vain iän, sukupuolen, vuoden lopun pääasiallisen toiminnan ja syntyperän suhteen.

---

<sup>3</sup> Myöhemmin esitettävissä tuloksissa on kuitenkin laskennallisista syistä käytetty tästä 50 000 henkilön osaotosta.

**Taulukko 1.** Hakualgoritmin tulosten jakauma sen suhteen, minkä muuttujien suhteen samankaltainen henkilö on löydetty: ei-opiskelijat. Koulutusmuuttujat kuvaavat korkeinta suoritettua taustakoulutusta.

Ei opiskelijat	1	2	3	4	5	6	Havaintoja
S->K2	41 %	42 %	9 %	8 %	< 1 %	0 %	1 015 110
S->K3	61 %	28 %	7 %	1 %	2 %	< 1 %	1 371 861
K3->K4	31 %	28 %	11 %	2 %	27 %	< 1 %	138 894
<b>Ikä, sukupuoli, pääasiallinen toiminta</b>	x	x	x	x	x	x	
<b>Syntyperä</b>	x	x	x	x	x		
<b>Palkkadesiili</b>	x	x	x	x			
<b>Koulutusaste</b>	x	x	x				
<b>Koulutusala</b>	x	x					
<b>Koulutuskoodi</b>	x						

**Taulukko 2.** Hakualgoritmin tulosten jakauma sen suhteen, minkä muuttujien suhteen samankaltainen henkilö on löydetty: opiskelijat. Koulutusmuuttujat kuvaavat kohdekoulutusta.

Opiskelijat	1	2	3	4	5	Havaintoja
S->K2	59 %	19 %	15 %	7 %	< 1 %	197 785
S->K3	18 %	23 %	35 %	15 %	10 %	7 849
<b>Ikä, sukupuoli, pääasiallinen toiminta</b>	x	x	x	x	x	
<b>Syntyperä</b>	x	x	x	x	x	
<b>Palkkadesiili</b>	x	x	x	x		
<b>Koulutusaste</b>	x	x	x			
<b>Koulutusala</b>	x	x				
<b>Koulutuskoodi</b>	x					

### 3.3.2 Vaillinaiset elinkaaret

Vaikka edellä kuvattu hakualgoritmi löytää samankaltaisen henkilön kaikille haettaville henkilöille, osa synteettisistä elinkaarista on vaillinaisia johtuen kuolevuudesta ja rajat ylittävästä muuttoliikkeestä ennen ikävuotta 64. Elinkaarien vaillinaisuus heijastelee tältä osin todellisuudessa esiintyviä ilmiöitä. On hyvä kuitenkin huomioida, että siemenkohortti muodostetaan 38–57-vuotiaista henkilöistä vuonna 2019. Kuolevuus ennen 57. ikävuotta ei siis tule täysivaltaisesti huomioiduksi.

Elinkaarista 25,4 % sisältää puuttuvia vuosia jossain kohtaa elinkaarta. Näiden havaintojen osalta aineistotarkastelussa maksukontribuutiot ja etuuskäyttö asetetaan nolnaan puuttuvilta vuosilta. Toisaalta elinkaarista 9,4 % ovat sellaisia, että 64. ikävuoden havainto puuttuu. Nämä havainnot voivat puuttua kuolemasta tai ulkomaille muuttamisesta johtuen.<sup>4</sup> Tässä vaiheessa arviointia tarkastelu rajataan elinkaariin, joista 64. ikävuoden havaintoa ei puutu.

### 3.3.3 Eri vuosien etuuskäytön ja työtulojen käsittely

Synteettinen elinkaari sisältää työtuloja ja etuuskäyttöä eri vuosilta. Otetaan esimerkiksi yllä esitelty siemenkohortin henkilö S. Tämän henkilön synteettinen elinkaari koostuu neljästä osasta, joka yhdistää eri vuosien havaintoja seuraavasti:

- ikävuodet 18–19: vuodet 2017–2018;
- ikävuodet 20–40: vuodet 1999–2019;
- ikävuodet 41–60: vuodet 2000–2019; sekä
- ikävuodet 61–64: vuodet 2000–2003.

Eri vuosien havaintojen yhteismittallistamiseen on erilaisia ratkaisuja. Tässä seurataan Määttästä & Salmista (2015), ja synteettisten elinkaarten palkkatulot ja maksetut etuudet deflatoidaan ansiotasoindeksillä.

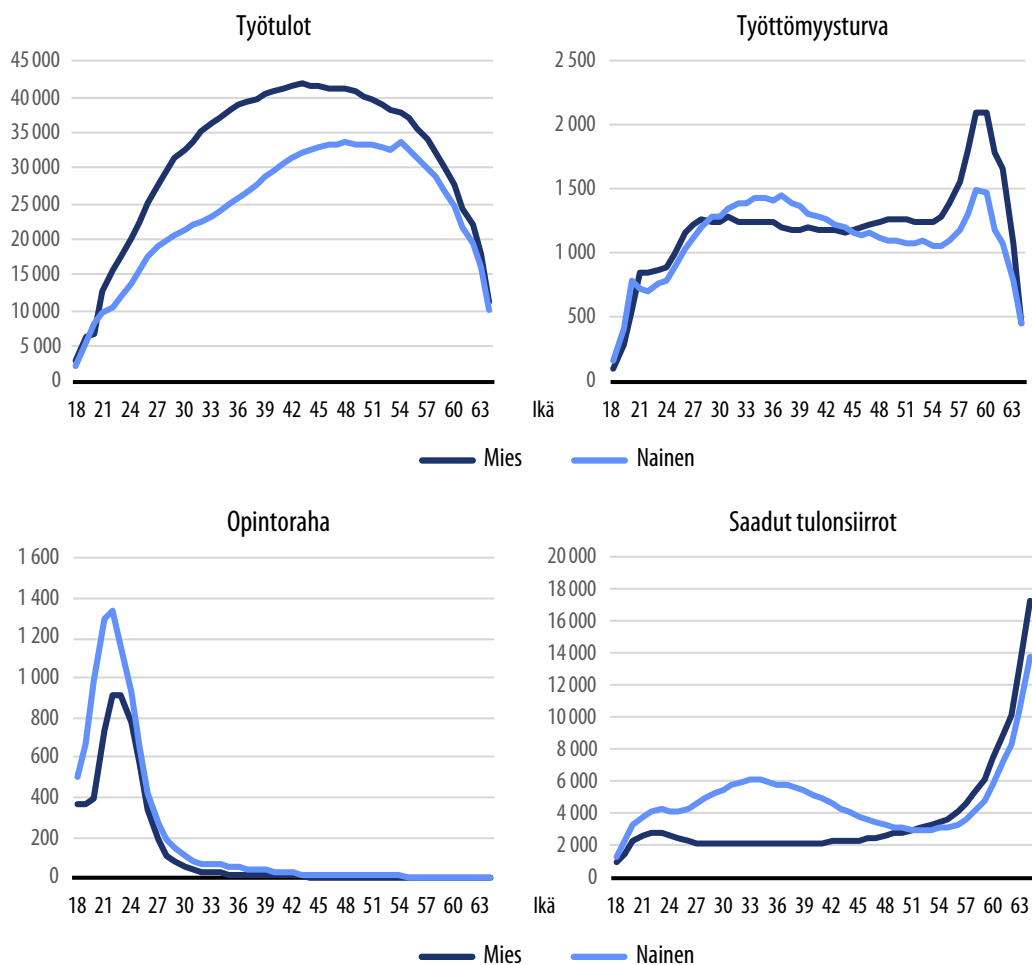
<sup>4</sup> Tätä lukua voidaan ristiinverrata vuoden 2020 kuolevuuslukuihin. Siemenkohortti sisältää 38–57-vuotiaita. Vuoden 2020 kuolemanvaaralukujen perusteella 38-vuotiaista 4,8 % ja 57-vuotiaista 9,3 % kuolee ennen 64. ikävuotta. Ennen 64. ikävuotta päätyneiden synteettisten elinkaarien osuus on hieman näiden keskiarvoa korkeampi, mitä selittää toisaalta muuttoliike ja toisaalta se, että synteettiset elinkaaret rakennetaan vanhemmasta aineistosta, jossa ikäryhmien kuolevuudet ovat olleet vuoden 2020 tasoa korkeampia. Tilimallin fiskaalisten vaikutusten kannalta erottelu kuoleman ja ulkomaille muuttamisen välillä on merkityksellinen, mutta asiaa ei ole tässä tarkasteltu tarkemmin.

## 4 Staattiset tulokset

Tässä osiossa esitetään simuloinnin keskeiset tulokset. Tässä vaiheessa mahdollisia käyttäytymisvaikutuksia ei ole huomioitu. Tulokset perustuvat 50 000 henkilön satunnaisotokseen synteettisistä elinkaarista, koska kokonaisaineiston käsittely osoittautui laskennallisesti raskaaksi.

Kuviossa 1 esitetään synteettisten elinkaarien keskimääräiset työtulot ja etuusmenot.

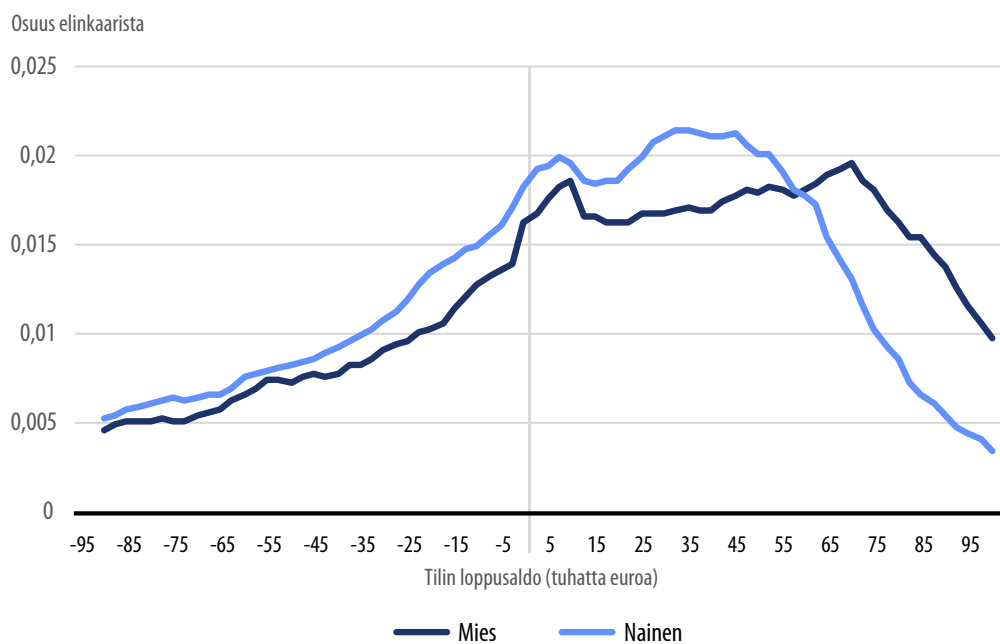
**Kuvio 1.** Synteettisten elinkaarien keskimääräiset työtulot ja etuudet ikäryhmittäin ja sukupuolittain.



Kuten Määttänen & Salminen (2015) tekevät, myös tässä tilin maksuaste kalibroidaan niin, että tilin maksutuotto vastaa tileiltä maksettuja etuuksia aineistossa. Tämä maksuaste on noin 4,7 prosenttia. Maksuaste kalibroidaan vakioiseksi yli ajan.

Kuviossa 2 esitetään loppusaldojen jakauma sukupuolittain.

**Kuvio 2.** Synteettisten elinkaarien loppusaldojen jakauma (vaillinaiset elinkaaret poistettu).



Keskimäärin 57 prosentilla 64-vuotiaista on positiivinen saldo (miehet: 60 %, naiset: 54 %), positiivisen saldon ollessa keskimäärin 55 000 euroa. Keskimääräinen positiivinen saldo populaatiotasolla on siis 30 250 euroa. Kertomalla tämä siemenkohortin keskimääräisellä kohorttikoolla (eli henkilöitä keskimäärin syntymävuotta kohti) saadaan karkea arvio, että maksut vastaisivat vuotta/kohorttia noin 2,2 miljardia euroa bruttona. Osa tästä palautuu valtiolle verotuottoina erityisesti tulo- ja kulutusverotuksen kautta.



## 5 Käyttäytymisvaikutukset

Tässä osiossa tarkastellaan tilimallia taloudellisten kannustinten ja näiden muutosten aikaansaamien käyttäytymisvaikutusten näkökulmasta.

### 5.1 Käyttäytymisvaikutusten arvioinnin yleiskehikko

Staattisesti tarkasteltuna – eli ilman käyttäytymisvaikutuksia – tilimalli lisää sellaisten henkilöiden käytettävissä olevia tuloja eläkkeellä, joiden työuran aikaiset ansiot ovat korkeammat ja etuuskäyttö vähäisempää kuin väestössä keskimäärin. Mikäli positiivisten saldojen maksamisesta syntyvä alijäämä julkiseen talouteen katettaisiin esimerkiksi sosiaalivakuutusmaksuilla, tilimalli olisi staattisesti arvioituna selkeästi regressiivinen ja kasvattaisi tuloeroja. Tulontasauksen vähentäminen voi tietenkin olla yksi yhteiskunnallinen tavoite, mutta sitä voidaan edistää tilimalliin siirtymistä yksinkertaisemmilla toimilla, kuten verotuksen progression keventämisellä.

Tätä taustaa vasten vaikuttaa selvältä, että tilimallin arviointi yhtenä sosiaaliturvan mahdollisena kehityssuuntana edellyttää sen aikaansaamien käyttäytymisvaikutusten arviointia. Yhtenä kiintopisteenä tällaisessa tarkastelussa voidaan pitää sen arvioimista, minkä oletusten puitteissa tilimalli tuottaa ns. Pareto-parannuksen, ja miten uskottavina noita oletuksia voidaan pitää. Pareto-parannuksella tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, että tilimalliin siirtyminen ei heikentäisi kenenkään käytettävissä olevia tuloja, mutta parantaisi ainakin joidenkin käytettävissä olevia tuloja. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että tilimallin aikaansaamat positiiviset käyttäytymisvaikutukset olisivat niin mittavia, että niiden synnyttämä fiskaalinen hyöty julkiseen talouteen riittäisi kattamaan positiivisten saldojen maksamisesta syntyvän fiskaalisen alijäämän. Tässä tilanteessa kenenkään tilanne ei heikkenisi (kaikilla olisi edelleen oikeus samantasoisiin etuuksiin samoin ehdoin, eikä verotus kiristyisi), mutta joidenkin tilanne paranisi (jotkut saisivat lisää tuloja positiivista saldoista).

### 5.1.1 Vaikutuskanavat

Tilimalli parantaa niiden henkilöiden kannustimia, jotka odottavat päätyvänsä ei-negatiiviselle saldolle.<sup>5</sup> Arvioitavan mallin puitteissa tässä on kaksi keskeistä vaikutuskanavaa. 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.

Näitä vaikutuksia arvioidaan tässä yhteydessä tunnistamalla keskeiset kannustinmuutokset, arvioimalla niiden mittaluokka, ja arvioimalla kannustinmuutosten aikaansaamaa käyttäytymismuutosta empiirisillä estimaateilla siitä, miten suuria nämä käyttäytymisvaikutukset ovat.

- Ei-työllisyyden ja työllisyyden välinen ekstensiivinen marginaali. Tämä on se osatekijä, jonka kautta Määttänen ja Salminen (2015) arvioivat käyttäytymisvaikutuksia omassa mallinnuksessaan. Tilimalliin siirtyminen alentaa osallistumisveroastetta, ja kertomalla tämä muutos osallistumisjoustolla saadaan arvio työllisyyden kasvusta kohdejoukossa.
- Ansiotulojen kerryttämisen intensiivinen marginaali. Tilimalliin siirtyminen alentaa rajaveroastetta. Kertomalla tämä muutos verotettavan tulon joustolla saadaan arvio verotettavan tulon kasvusta kohdejoukossa.
- Työllisyyden ja eläkkeelle jäämisen välinen ekstensiivinen marginaali. Tilimalliin siirtyminen vaikuttaa eläkkeelle jäämisen kannustimiin kahtalaisesti. Toisaalta malli parantaa eläkekattumaa, millä on eläköitymistä myöhentävä vaikutusta. Toisaalta taas malli parantaa eläkevarallisuutta (tulevan eläkkeen tasoa), millä on eläköitymistä aikaistava vaikutus.

Käyttäytymisvaikutuksia arvioidaan kunkin kanavan kohdalla erikseen. Toinen vaihtoehto käyttäytymisvaikutusten arviointiin olisi rakenteellinen malli, jonka kalibroinnissa käytettäisiin mahdollisesti em. empiirisen kirjallisuuden joustoja. Tällaista arviointia ei ole tässä yhteydessä resurssisyistä tehty, mutta toteamme tämän olevan mahdollinen kehityskohde tilimallien mallinnuksessa ja toivomme tässä esitetyn työn olevan hyödynnettävissä myös tällaisessa lähestymistavassa.

Toisin kuin Määttäsen ja Salmisen (2015) tarkastelemassa mallissa, tässä muistiossa tarkasteltavassa mallissa on mukana myös opintoraha. Tilimallin vaikutusta opintojen ja työllisyyden välisiin siirtymiin ei ole kuitenkaan tässä erikseen mallinnettu. Voidaan ajatella, että tämä marginaali sisältyy ei-työllisyyden ja työllisyyden väliseen ekstensiiviseen marginaaliin.

<sup>5</sup> Tässä oletetaan, että yksilöiden käyttäytymismuutokset ovat jatkuvia.

Empiirisen kirjallisuuden rajoite tässä yhteydessä on se, että suurin osa tutkimuskirjallisuudesta käsittelee tilanteita, joissa käyttäytymisvaikutusten ja niiden seurausten välinen viive on melko pieni. Esimerkiksi verotettavan tulon kirjallisuudessa arvioidaan usein sitä, miten verojen alentaminen tietyille vuodelle lisää verotettavaa tuloa ko. vuonna.

### 5.1.2 Käyttäytymismuutosten ja niiden seurausten välinen viive

Tilimallin puitteissa työuran aikaiset päätökset lisäävät käytettävissä olevaa tuloa eläkkeellä. Tämä ajallinen epäsuhta tuottaa kaksi käyttäytymisvaikutusten arvioinnin kannalta tärkeää seikkaa.

Ensinnäkin tulevat hyödyt tulee diskontata nykyarvoon. Tämä on teknisesti yksinkertaista, joskaan ei vailla epävarmuuksia. Seuraamme tässä Määttäsén ja Salmisen (2015) oletusta, että ansioiden keskikasvu vastaa reaalikorkoa, joka puolestaan vastaa yksilöiden diskonttoastetta. Havainnollistetaan tätä esimerkillä. Ajatellaan, että em. diskonttotekijä on 2 % vuodessa. Ajatellaan kahta vaihtoehtoa. Ensimmäisessä henkilö voi kasvattaa työntekoaan välittömästi ja saada tästä 1000 € lisää tuloa. Toisessa henkilö voi kasvattaa työntekoaan välittömästi ja saada tästä 2208 €<sup>6</sup> tuloa 40 vuoden kuluttua. Rationaalinen, ei-luottorajoitteinen henkilö reagoi samalla tavalla kannustimeen, joka antaa hänelle tulon välittömästi, tai nykyarvoltaan vastaavan tulon myöhemmin.

Vaikeampi kysymys on se, että ymmärtävätkö kohderyhmän henkilöt tällaisia pidemmän aikavälin kannustimia samassa mitassa kuin välittömiä kannustimia. Esimerkiksi Tenhusen ym. (2020) kyselytutkimusten perusteella vain noin kolmannes 25–34-vuotiaista tiesi, että työeläkettä karttuu myös lasten kotihoidosta ja tutkintoon johtavasta opiskelusta (tarkalleen ottaen tutkinnoista). Mikäli kannustimia ei tiedetä, niihin ei voida myöskään reagoida. Luonnollisesti tilimalli itsessään, ja sen toimeenpanon yksityiskohdat, voivat vaikuttaa kannustinten huomattavuuteen (engl. *saliency*).

Tiedossamme ei ole juurikaan suomalaistutkimusta, joka käsittelee pidemmän aikavälin kannustinten käyttäytymisvaikutuksia. Kotimaista tietopohjaa voitaisiin lisätä tutkimalla esimerkiksi sitä, ovatko muutokset em. kotihoidon ja tutkintojen eläkekarttumaan vaikuttaneet käyttäytymiseen, tai tutkimalla eläkekarttuman muutoksia työn tarjontaan keski-ikäisten tai tätä nuorempien keskuudessa. Huomioimme kuitenkin, että Pekkala Kerr ym. (2020) tutkivat sitä, miten informaation tarjoaminen tulevista ansioista vaikuttaa korkea-asteen koulutusvalintoihin, ja toteavat vaikutusten olevan hyvin pieniä.

6  $1\,000\text{ €} * 1,02^{40}$ .

Eläkejärjestelmien osalta Dolls ym. (2018) havaitsevat, että eläkejärjestelmää koskevan informaation tarjoaminen saksalaisille 27-vuotiaille lisäsi näiden nuorten eläkesäästämistä ja ansioita. Bertoni ym. (2018) tarkastelevat eläkeiän nostamisen vaikutusta 42–51-vuotiaiden italialaisten miesten terveystyöikäytymiseen, ja havaitsevat että eläkeiän nostaminen lisäsi liikkumista ja vähensi lihavuutta. Carta & De Philippis (2021) tarkastelevat myös eläkeiän nostamisen vaikutuksia Italiassa, ja havaitsevat että tämä vaikutti myös 45–49-vuotiaiden työmarkkinakäyttämiseen.

Toisaalta mikäli yksilöt huomioivat pidemmän aikavälin kannustinvaikutuksia, koulutusinvestointien odotetulla tuotolla pitäisi olla vaikutuksia koulutuspäätöksiin. Abramitzky & Lavy (2014) tutkivat, mitä vaikutuksia oli israelilaisten kibbutzien siirtymisellä pois tasa-palkkausjärjestelmästä. Uudistus paransi koulutuksen rahallista tuottoa yksilöille, minkä seurauksena koulutusinvestoinnit kasvoivat. Kuka ym. (2020) tarkastelevat yhdysvaltalaisista uudistusta, joka antoi väliaikaisesti työluvan ja suojan karkotuksesta paperittomille siirtolaisille. Kirjoittajat arvioivat, että uudistus lisäsi kouluttautumista, ja että tämä johtuu koulutuksen tuoton kasvusta uudistuksen seurauksena.

Tutkimuspohja tilimalliin kuuluvien pidemmän aikavälin käyttäytymisvaikutusten arviointiin on siis vähäinen. Jonkinlaista evidenssiä on siitä, että yksilöt huomioivat myös pidemmän aikavälin rahallisia, esimerkiksi eläkejärjestelmään tai koulutuksen tuottoon liittyviä hyötyjä päätöksenteossaan. On kuitenkin hyvin mahdollista, että tämä kannustinten huomiointi ei ole täysimääräistä. Tähän asiaan palataan tulosten herkkyystarkasteluissa.

### **5.1.3 Käyttäytymisvaikutusten arvioinnissa käytetyt yhteiset oletukset ja julkisen talouden vaikutusten arviointi**

Käyttäytymisvaikutuksia ja julkisen talouden vaikutuksia lasketaan yksittäisen ei-negatiiviselle saldolle päätyvän henkilön tasolla, tai vaihtoehtoisesti kohorttitasolla kertomalla em. henkilötason arvio kohortin koolla. Laskelmissa käytetään väestökeskiarvoja, tosin näitä tulopainotetaan silloin kun tämä on tarkoituksenmukaista.

Julkisen talouden vaikutusten ja intensiivisen marginaalin käyttäytymisvaikutusten arvioinnissa tulee määritellä se, mitä tekijöitä lasketaan mukaan työtulojen kasvun vero-kiilaan. Yksilön näkökulmasta asia voidaan hahmottaa toisaalta kysymyksenä siitä, missä määrin eri sosiaalivakuutusmaksut ovat veroja, ja toisaalta niin, että missä määrin työtulojen kasvu tuottaa yksilölle odotettua rahallista hyötyä ansioon sidottujen etuuksien muodossa, kun henkilö on joskus tulevaisuudessa mahdollisesti ei-työllinen (Disney 2004). Julkisen talouden näkökulmasta kyse on siitä, että jos julkinen sektori saa lisätuloa, mutta kerryttää samalla odotusarvoltaan yhtä suuren vastuuvelan, tämä ei paranna julkisen talouden pitkän aikavälin rahoitusasemaa.

Oletamme, että työeläkejärjestelmä on aktuaarisesti reilu, minkä perusteella työeläkemaksuja ei huomioida nettoveroasteen laskennassa eikä julkisen talouden vaikutusten arvioinnissa. Tämä tarkoittaa yksilön näkökulmasta sitä, että työeläkemaksut eivät vääristä työn tarjontapäätöksiä, ja toisaalta julkisen talouden kannalta sitä, että työeläkekontribuutioiden kasvua vastaa täysimääräisesti eläkevastuun kasvu. Tätä oletusta voidaan perustella sillä, että ansiotason kasvua tai työllisyyttä koskevien oletusten muutos ei juuri vaikuta ennakoituun TyEL-maksupaineeseen (Tikanmäki ym. 2019, osiot 5.4 ja 5.5).<sup>7</sup>

Oletamme lisäksi, että muut sosiaalivakuutusmaksut ovat täysin veroluonteisia. Tämä oletus voidaan esittää myös niin, että yksilöt huomioivat ansiotulojen kasvusta syntyvät rahalliset hyödyt vain välittömän käytettävissä olevan tulon ja eläkkeellä saatavan tulon osalta. Ansiotulojen kasvu synnyttää rahallista hyötyä myös sitä kautta, että henkilön ansioon sidotut tulonsiirrot kasvavat muutenkin kuin eläkkeiden osalta, esimerkiksi työttömyysturvan, vanhempainpäivärahan tai sairauspäivärahan kautta. Näitä mekanismeja voidaan pyrkiä kvantifioimaan myöhemmässä vaiheessa.

Huomioimme verokiilassa myös kulutusverot; Kotamäkeä ja Kirkko-Jaakkolaa (2022) seuraten asetamme tämän noin 26 prosenttiin.

Efektiivinen rajaveroaste on kokonaisuudessaan  $1 - \frac{1-\tau_L}{1+\tau_C}$ , jossa  $\tau_C$  on edellä mainittu kulutuksen rajaveroaste ja  $\tau_L$  on työtulon rajaveroaste, joka pitää sisällään kaikki palkansaajan ja työnantajan välittömät verot ja veroluonteiset maksut, pois lukien TyEL-maksut.  $\tau_L$  riippuu tulotasosta. Niin käyttäytymisvaikutusten kuin julkisen talouden vaikutustenkin kannalta merkityksellinen suure tässä on tulopainotettu keskimääräinen rajaveroaste. Tämän arvioidaan aineiston perusteella olevan noin 41 %.

Funktionaalisen tulonjaon säilyessä muuttumattomana ansiotulojen kasvu kasvattaa myös pääomatuloja ja näistä maksettavia veroja, mutta tätä fiskaalista vaikutuskanavaa ei ole laskelmissa huomioitu. Eläketulojen veroaste asetetaan poikkileikkausaineistoilla tehtyjen tarkastelujen (osio 6) perusteella noin 43 prosenttiin. Eläketulojen veroastetta koskeva oletus vaikuttaa siihen, mikä on positiivisten saldojen maksamisen nettovaikutus julkiseen talouteen.

<sup>7</sup> Kohderyhmän työeläke on myös todennäköisesti niin korkea, että muutokset työuran aikaisissa ansioissa eivät muuta takuueläkemenoa.

## 5.2 Käyttäytymisvaikutukset eri marginaaleilla

Tässä osiossa kvantifioidaan osiossa 4.1.1 esiteltyjä marginaaleja yksi kerrallaan. Arviointiin liittyy erinäisiä epävarmuuksia, mutta laskelmien avulla saadaan arvio vähintään eri mekanismien mittaluokasta ja laskelmilla saadaan esille eri mekanismien osatekijät ja niihin liittyvät oletukset.

### 5.2.1 Ekstensiivinen marginaali työttömyyden ja työllisyyden välillä

Arvioimme Määttäsen ja Salmisen (2015) tapaan ekstensiivistä marginaalia työttömyyden ja työllisyyden välillä osallistumisjouston avulla. Osallistumisjousto (engl. *participation elasticity*) kuvaa osallistumisveroasteen suhteellisen muutoksen vaikutusta työllisyyden todennäköisyyteen (eli väestötasolla työllisyysasteeseen).<sup>8</sup>

Määttäsen ja Salminen (2015) asettavat pohjalaskelmassaan osallistumisjouston arvoksi 0,1. He arvioivat, että useimmat mikroekonometriset estimaatit tälle parametrille vaihtelevat 0,1:n ja 0,4:n välillä, ja kirjoittajat huomioivat tätä taustaa vasten heidän valintansa olevan konservatiivinen. He perustelevat tätä valintaa kahdella seikalla: ensinnäkin työttömyysturvatililtä tarjoavat samaa likviditeettisuojausta kuin nykyinenkin työttömyysturva, ja toiseksikin se, että tilimalli kattaa vain osan etuuksista voi johtaa siirtymään muille, tilin ulkopuolisille etuuksille. Nämä tilimallille erityiset tekijät perustelevat sitä, että kirjallisuudessa havaittuja joustoja tulisi skaalata alaspäin sovellettaessa niitä tilimallin arviointiin.

Hyödynnämme tässä lähtökohtaisesti Jäntin ym. (2015) Suomea koskevaa osallistumisjoustoestimaattia, joka on 0,17. Skaalaamme tätä kuitenkin alaspäin hyödyntämällä Chetty (2008) dekomponointia sovellettuna Suomeen.

Chetty (2008) huomioi, että työttömyysturva voi pitkittää työttömyyttä kahdella tavalla. Ensinnäkin työttömyysturva luo vakuutuksille ominaisen moraalihazardin, mikä tässä yhteydessä tarkoittaa sitä, että työnhakija vähentää työnhakuaktiivisuuttaan koska hän menettää etuutensa työllistyessään. Toiseksikin työttömyysturva tarjoaa likviditeettiturvaa. Tämä pitkittää työttömyysjaksojen kestoa siksi, että se lisää yksilöiden mahdollisuuksia tasoittaa kulutustaan yli ajan, mikä vähentää työnhakijan kiirettä löytää uusi työpaikka. Chetty osoittaa, että työttömyysturvan työttömyyttä pitkittävä vaikutus voidaan

<sup>8</sup> Feldstein & Altman (1998) simuloivat työttömyysturvavilittien käyttäytymisvaikutuksia olettamalla, että malli lyhentäisi työttömyysjaksoja. Tätä lähestymistapaa voitaisiin käyttää myös tässä, soveltamalla empiirisiä estimaatteja (esim. Uusitalo & Verho 2010). Ekstensiivisen marginaalin kannustinvaikutus toimii kuitenkin paitsi kannustimena siirtyä pois työttömyysturvalta, myös kannustimena välttää työttömyysturvalle joutumista. Tällöin työttömyysjaksojen lyhenemä on vain osa ekstensiivistä marginaalia.

dekomponoida näiden kahden tekijän välillä hyödyntämällä arvioita siitä, miten toisaalta työttömyysturva ja toisaalta irtisanomiskorvaukset vaikuttavat työttömyyden pitkittymiseen.

Uusitalo ja Verho (2010) tutkivat vuonna 2003 voimaantullutta työttömyysturvan muutosta (1290/2002) joka korvasi erorahajärjestelmän ansiopäivärahaikauden ensimmäisen 150 päivän ajalta maksettavalla korotetulla ansio-osalla. Soveltamalla kirjoittajien tuloksia Chetty (2008) dekomponointikaavaan saadaan arvio, että moraalihazardivaikutuksen osuus koko vaikutuksesta on noin 79 %.<sup>9</sup> Tällöin skaalattu osallistumisjoustoestimaatti on  $0,79 \cdot 0,17$  eli noin 0,13. Emme tässä vaiheessa skaalaa osallistumisjoustoestimaattia muille etuuslajeille vuotamisen huomioimiseksi.

Työllistymisveroasteen muutokseksi Määttäsen ja Salmisen (2015) arvioivat 0,266. Käytämme vastaavaa laskentakaavaa<sup>10</sup> ja kalibroimme muutokseksi 0,18.<sup>11</sup>

Näillä parametrisoinneilla saamme työllisyyden kasvuksi kohderyhmässä noin 2,5 % ( $0,18 \cdot 0,13$ ).

## 5.2.2 Ansiotulojen kerryttämisen intensiivinen marginaali

Mikäli henkilö päätyy ei-negatiiviselle saldolle, marginaaliset lisäkontribuutiot henkilökohtaiselle sosiaalitulille ovat säästämistä itselle. Jos oletetaan, että yksilöllä ei ole lainarajoitteita ja tilille kertyneiden laskennallisten varojen tuotto vastaa yksityisen säästämisen tuottoa, tilimaksut eivät tällaisessa tilanteessa vääristä työn tarjontaa. Verojen ja sosiaalivakuutusmaksujen korvaaminen tilimaksulla alentaa näin ollen efektiivistä rajaveroastetta,

9 Chetty (2008, s. 216) dekomponointi suhteuttaa irtisanomiskorvauksen ja työttömyysturvan tason vaikutukset työllistymisen hasardiin ja työttömyyspäivärahan ja irtisanomiskorvauksen tasot. Uusitalo ja Verho (2010) raportoivat erikseen pelkän irtisanomiskorvauksen ja pelkän työttömyysturvan tason vaikutukset artikkelin taulukossa 4. Koska kirjoittajien mukaan irtisanomiskorvaus ja korotetun ansio-osan odotusarvo olivat likimain yhtä suuria, asetamme tasosuhtedeluvun ykköseksi. Likviditeettivaikutuksen osuus voidaan laskea näistä luvuista kaavalla  $\frac{e^{-0,223}-1}{e^{-0,042}-1} \times 1 \approx 0,21$ . Näin ollen moraalihazardivaikutuksen osuus on noin 79 %.

10 Poikkeamme Määttäsen ja Salmisen (2015) laskentakaavasta (5) siinä, että kerromme osoittajan  $\alpha B$ -termin eläketulon nettoveroasteella  $(1-t_p)$ . Tämä korjaus huomioi sen, että tilimallin kattamat nostamatta jääneet tulonsiirrot verotetaan eläketulon rajaveroasteen mukaisesti. Tämä korjaus selittää pitkälti tekstissä esitettyä eroa Määttäsen ja Salmisen (2015) ja tämän muistion työllistymisveroasteen muutoksen välillä.

11 Normalisoimme palkan  $W=1$ . Osiossa 4.1.3 arvioimme uudistusta edeltäväksi palkkatulojen rajaveroasteeksi 41 % ja kulutuksen veroasteeksi 23,5 %. Osiossa 3 yllä arvioimme tilin maksuasteeksi 4,7 % Eläketulon rajaveroasteeksi asetamme  $t_p = 0.43$ . Tämä arvio perustuu osion 7 mikrosimulointitarkasteluiden arvioon siitä, kuinka suuri osuus ulosmaksettavista saldoista palautuu julkiselle sektorille välittömänä veroina. Keskimääräiseksi bruttokorvausasteeksi ei-työllisenä asetamme aineiston pohjalta  $B=0.312$  ja työttömyysetuuksien osuuden ei-työllisten etuuksista asetamme  $\alpha=0.156$ .

mikä lisää työn tarjontaa työllisten keskuudessa. Tämän muutoksen verotettavaa tuloa lisäävää vaikutusta voidaan arvioida verotettavan tulon joustolla (ks. esim. Saez 2001).

Matikka (2017) estimoi suomalaisaineistolla verotettavan tulon joustoksi 0,208. Matikan tutkimuksessa käytettiin aineistovuosia 1995–2007, ja tutkimuksessa käytetty nettoveroasteen määritelmä sisälsi palkansaajan tuloveron ja sosiaalivakuutusmaksut (ml. palkansaajan TyEL-maksu).

Tilimallissa nykyisiä veroja ja veroluonteisia maksuja korvataan tilimaksulla 4,7 %-yksikön verran. Tätä on kuitenkin skaalattava eläketulon efektiivisellä nettoveroasteella, jolloin saadaan tulokseksi 2,1 %-yksikön alenema rajaveroasteessa, joka puolestaan vastaa 5 prosentin muutosta nettoveroasteessa<sup>12</sup>. Matikan (2017) verotettavan tulon jouston estimaatti tulee skaalata vastaamaan tässä käytettävää nettoveroasteen määritelmää (Seuri 2022); näin skaalattu jousto on 0,18. Tällöin intensiivisen marginaalin kautta laskettu verotettavan tulon muutos on arviolta 0,9 % ( $0,05 \cdot 0,18$ ) siinä joukossa, joka päättyy ei-negatiiviselle loppusaldolle.

### 5.2.3 Eläköitymisen ekstensiivinen marginaali

Eläköitymisen ekstensiivisen marginaalin arvioimisessa sovelletaan Gruberin ym. (2022) tutkimusta vuoden 2005 eläkeuudistuksesta. Tutkimuksen päähuomiona on eläke-etuu- den uudelleen nimeämisen vaikutukset, mutta osana tutkimusta arvioitiin myös eläkevarallisuuden ja eläkekattuman muutosten vaikutuksia työssä jatkamiseen.

Arvioimme kertynyttä eläkevarallisuutta laskemalla synteettisille elinkaarille työeläkekattumat 62 vuoden iässä. Yksinkertaisuuden vuoksi kattumasääntönä sovelletaan 1,5 % ansiotulosta ja elinaikakertoimen vaikutus eläkekattumaan jätetään huomioimatta. Näillä oletuksilla positiivisen loppusaldolle päätyvien työeläkkeeksi saadaan keskimäärin noin 1 583 e/kk. Sosiaalilin tuottama lisäeläke on keskimäärin 273 e/kk ja vastaa 17,2 prosentin eläkevarallisuuden kasvua.

Laskemme FOLK-aineiston pääasiallinen toiminta muuttujan perusteella eläkkeelle jäämisen hasardiluvut (hazard rate) 63–68 ikävuoden iässä<sup>13</sup>. Gruber ym. arvioivat elinaikamallilla (Coxin suhteellisten hasardien malli) eläkevarallisuuden joustoksi suhteellisen eläkkeelle

<sup>12</sup> Tämä skaalaus heijastelee sitä, että positiiviselle saldolle päätyvän henkilön tehdessä kontribuution tilille, tämän vaikutus hänen kulutusmahdollisuuksiinsa työuran jälkeen riippuu eläketulon ja kulutuksen verotuksesta.

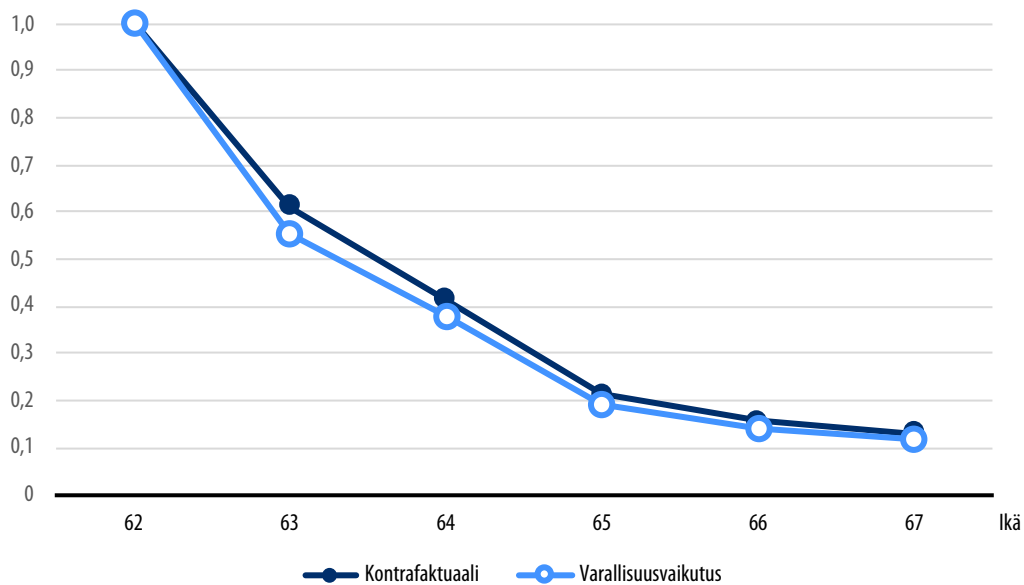
<sup>13</sup> Pääasiallinen toiminta muuttujan perusteella ei voida suodaan eritellä vanhuuseläkkeen saajia muista eläkkeen saajista. Otokseen valikoidaan vain ne yksilöt jotka eivät ole pääasiallisen toiminnan mukaan eläkkeellä 62 vuotiaina.



jäämisen todennäköisyyden suhteen noin 10,4 prosenttia. Painotamme eläkkeelle jäämisen hasardilukuja Gruberin ym. piste-estimaatilla ja muodostamme vaihtoehtoiset selviytymisasteet skenaariossa, jossa eläkevarallisuus kasvaisi tilimallin mukaisesti (kuvio 3).

Tilimalliin liittyvä varallisuusvaikutus varhentaisi eläkkeelle jäämistä arviolta 5,6 arkipäivällä. Huomioiden että tilimallin eläköitymiseen liittyvä varallisuusvaikutus koskisi vain niitä, joilla tilin saldo on positiivinen, eläkkeelle jääminen varhentuisi koko väestön tasolla  $0,57 * 5,6 = 3,2$  päivällä. Tiliylijäämien vaikutus eläköitymiseen vaikuttaisi siis olevan varsin maltillinen.

**Kuvio 3.** Työelämässä (ei eläkkeellä) jatkamisen selviytymisasteet.



## 5.2.4 Fiskaalinen vaikutus

Arvioidaan seuraavaksi edellä arvioitujen käyttäytymisvaikutusten seurauksia julkiseen talouteen, ja erityisesti sitä, tuottaisiko tilimalliin siirtyminen tehtyjen oletusten puitteissa Pareto-parannuksen. Tarkastelu voidaan tehdä keskimääräisen positiiviselle saldolle päätyvän elinkaaren tasolla.

Asetetaan efektiivinen kulutusveroaste 26,4 prosenttiin (Kirkko-Jaakkola & Kotamäki 2022), jolloin elinkaaren aikaisen tulon efektiivinen rajaveroaste on noin 53 %, ja eläketulon efektiivinen rajaveroaste noin 55 %. Synteettisten elinkaarien keskimääräinen ulosmaksettava positiivinen saldo on noin 55 300 euroa, ja positiivisen saldon omaavilla keskimääräinen vuosittainen tötulo elinkaaren aikana on noin 36 500 euroa.

Ulosmaksettavasta 55 300 euron saldosta noin 30 400 palautuu julkiselle sektorille eläketulon ja siitä rahoitettavan kulutuksen veroina. Ekstensiivisen ja intensiivisen marginaalin työtulojen kasvun arvioidaan kasvattavan elinkaaren aikaisia työtuloja yhteensä 3,4 prosentilla. Tästä syntyy noin 31 000 euron kasvu julkisen sektorin tuloissa elinkaaren ajalta, kun elinkaareen sisältyy 47 vuotta ( $3,4\% * 36\,500 * 47 * 53\%$ ). Ekstensiivisen marginaalin työllisyyden kasvun arvioidaan vähentävän myös niiden tulonsiirtojen käyttöä, jotka eivät ole tilimallin piirissä (kuten yleinen asumistuki). Tästä arvioidaan syntyvän elinkaarelle edellisiä pienempi, noin 4 600 euron hyöty.

Staattisesti arvioituna positiivisen saldon keskimääräinen nettokustannus julkiselle taloudelle on noin 24 900 euroa. Toisaalta käyttäytymisvaikutusten tuottamaksi nettohyödyksi julkiselle taloudelle arvioidaan 35 600 euroa.

Tässä tehdyillä oletuksilla tilimalliin siirtyminen tuottaisi siis Pareto-parannuksen, jossa joidenkin ihmisten kulutusmahdollisuudet elinkaaren aikana kasvaisivat ilman että kenenkään kulutusmahdollisuudet heikkenisivät.

On todennäköistä, että tämä tarkastelu tuottaa yliarvion tilimallin positiivista käyttäytymisvaikutuksista. Osion 5.1.2 keskustelun mukaisesti tilimallin kannustinrakenne on viipeinen: työuran aikainen käyttäytymismuutos vaikuttaa käytettävissä oleviin tuloihin vasta työuran jälkeen. Vaikka laskelmassa on huomioitu tulevien hyötyjen diskonttaaminen, on mahdollista, että osa henkilöistä ei ymmärrä viipeistä kannustinrakennetta, tai ei muuten vain reagoi tällaiseen. Laskelmassa tehtyjen oletusten puitteissa tilimalli tuottaisi edelleen Pareto-parannuksen, jos tämä seikka heikentäisi kannustinvaikutusta enintään kolmanneksella.

## 6 Tarkastelut poikkileikkausaineistolla

Sosiaalitilin mallinnus on osa sosiaaliturvakomitean puitteissa tehtävää työtä sosiaaliturvan vaihtoehtoisten järjestämistapojen arvioimiseksi. Arviointi kattaa myös muita malleja, ja tulosten vertailukelpoisuuden vuoksi tässä esitetään SISU-mikrosimulointimallilla tehdyt arviot staattisesti kustannusneutraalista mallista. SISU-mallinnus tukee myös sosiaalitilin toimeenpanoa koskevien kysymysten tunnistamista. Sosiaalitilin SISU-mallinnusta koskevia tuloksia on esitelty tarkemmin työryhmän varsinaisessa raportissa, tässä keskitytään kuvaamaan mallinnuksen toteutus.

Staattisesti tarkasteltuna nykyisten etuuksien siirtäminen sosiaalitilin piiriin kasvattaa joidenkin ihmisten käytettävissä olevaa tuloa eläkkeellä. Staattisesti kustannusneutraalissa mallinnuksessa tämä fiskaalinen alijäämä kompensoidaan nostamalla julkisen sektorin tuloja. Se, miten tämä kompensointi tehdään, vaikuttaa ratkaisevasti staattisen mallinnuksen tuloksiin esimerkiksi tulonjaon osalta.

Tässä osiossa simuloidaan ratkaisu, jossa positiivisten saldojen kattamiseksi korotetaan työttömyysvakuutusmaksua. Tällä ratkaisulla pyritään toistamaan simuloinnissa malli, jossa ulosmaksettavat eläkkeet rahoitettaisiin sosiaalilijärjestelmän puitteissa tilimaksulla. Tämä tarkoittaisi sitä, että ei-positiiviselle saldolle päätyvät henkilöt rahoittaisivat positiiviselle saldolle päätyvien henkilöiden lisäeläkkeitä. Järjestelmässä siis olisi elinkaaristen välisiä tulonsiirtoja.

Sosiaalitili on elinkaarimalli, ja sen vaikutuksia arvioidaan poikkileikkausaineistolla seuraavalla lähestymistavalla. Synteettisten elinkaariperusteella arvioidaan työeläkekertymän kasvu työeläkekertymän mukaan määritetyissä desiileissä. Työeläkekertymä on elinkaarissa määritelty yksinkertaisesti työtulojen lineaarisena funktiona.

Tämän jälkeen SISU-rekisteriaineiston vähintään 65-vuotias väestö jaetaan tansel-muuttujan mukaisiin desiileihin, ja tansel-muuttujaa korotetaan tässä joukossa synteettisistä elinkaarista lasketuilla luvuilla arpomalla. Jos esimerkiksi elinkaarimallinnuksen perusteella työeläkekertymän 6. desiilissä 66 % saisi tilitylijäämää, 66 prosentilla 6. desiilin henkilöistä SISU-aineistossa korotetaan tansel-muuttujaa. Tansel-muuttuja kuvaa ansioon perustuvia eläkkeitä.

Tämä ratkaisu tarkoittaa, että sosiaalitulitililtä saatavaa lisäeläkettä kohdellaan simuloinneissa samalla tavalla kuin työeläkkeitä. Yllä esitetyissä käyttäytymisvaikutusta koskevissa tarkasteluissa on oletettu, että lisäeläkkeistä maksetaan veroa kuten muusta eläketulosta. Edellä esitetyissä tarkasteluissa ei kuitenkaan huomioitu sitä, että lisäeläke huomioidaan kuten muukin eläketulo, se voi vähentää henkilön täydentäviä etuuksia. Lisäeläkkeen huomiointi esimerkiksi kansaneläkkeen laskennassa on luonnollisesti mallia koskeva valinta.

Koska sosiaalitili on elinkaarijärjestelmä, tämän simuloinnin voidaan ajatella kuvaavan järjestelmän vaikutuksia siinä vaiheessa, kun yli 65-vuotias väestö on ollut koko työuransa sosiaalitilin piirissä. Toisaalta mallinnuksen voi ajatella kuvaavan tilannetta, jossa yli 65-vuotias väestö olisi ollut toteutuneen työuransa sosiaalitilin piirissä, ja nämä työurat ja niiden aikainen etuuskäyttö muistuttaisivat vuosien 1999–2019 aineistosta laskettujen elinkaarien vastaavia.

Elinkaarisimuloinneista saatava ulosmaksettava ylijäämäsaldo tulee lopuksi muuntaa vuositason etuudeksi simulointeja varten. Tämä tehdään jakamalla saldo 19 vuodella, joka likimäärin kuvaa yli aineiston vanhusväestön elinajanodotetta 65-vuotiaana. Esimerkiksi keskimääräinen 55 000 euron ylijäämäsaldo muuntuisi noin 2 900 euron lisäykseksi vuosittaiseen eläketuloon.

## 7 Yhteenveto

Tässä muistiossa on esitetty sosiaaliturvakomitean Vaihtoehtoiset järjestämistavat -työryhmän puitteissa tehty sosiaalitalin mallinnus. Mallinnuksessa on seurattu Määttäsén ja Salmisen (2015) aiempaa työtä. Tulokset ovat samankaltaisia kuin em. tutkimuksessa, mutta lähinnä intensiivisen marginaalin huomioimisen ja korkeampien vero-oletusten vuoksi käyttäytymisvaikutukset ovat tässä mallinnuksessa voimakkaampia ja tätä kautta Pareto-parannuksen mahdollisuus näyttää todennäköisemmältä. Käyttäytymisvaikutuksiin liittyy kuitenkin tavallistakin enemmän epävarmuutta, koska ei ole selvää, miten kohdeväestö ymmärtäisi ja reagoisi sosiaalitalin kaltaiseen viipeiseen kannustinrakenteeseen.

Sosiaalitalin mallinnuksen tietopohjaa voisi kehittää toisaalta mallinnusta jatkojalostamalla ja toisaalta tuottamalla tietoa siitä, miten ihmiset reagoivat viipeisiin kannustinrakenteisiin. Mallinnuksen osalta jatkotyössä olisi hyvä tarkastella eri lähestymistapoja synteettisten elinkaarien rakentamiseen. Käyttäytymisvaikutusten osalta olisi hyvä ymmärtää, miten ihmiset reagoivat nykyisessä sosiaaliturvajärjestelmässä oleviin vastaavanlaisiin kannustimiin, kuten työeläkkeen karttumasäännöksiin. On toki syytä korostaa, että yksi sosiaalitalin tarkoitus olisi tehdä näistä kannustimista läpinäkyvämpiä ja ymmärrettävämpiä.

## Lähteet

Abramitzky, R., & Lavy, V. (2014). How responsive is investment in schooling to changes in redistributive policies and in returns?. *Econometrica*, 82(4), 1241-1272.

Bertoni, M., Brunello, G., & Mazzarella, G. (2018). Does postponing minimum retirement age improve healthy behaviors before retirement? Evidence from middle-aged Italian workers. *Journal of health economics*, 58, 215-227.

Carta, F., & De Philippis, M. (2021). Working horizon and labour supply: the effect of raising the full retirement age on middle-aged individuals. *Bank of Italy Temi di Discussione (Working Paper) No, 1314*.

Chetty, R. (2008). Moral hazard versus liquidity and optimal unemployment insurance. *Journal of political Economy*, 116(2), 173-234.

Disney, R. (2004). Are contributions to public pension programmes a tax on employment?. *Economic Policy*, 19(39), 268-311.

Dolls, M., Doerrenberg, P., Peichl, A., & Stichnoth, H. (2018). Do retirement savings increase in response to information about retirement and expected pensions?. *Journal of Public Economics*, 158, 168-179.

Gruber, J., Kanninen, O., & Ravaska, T. (2022). Relabeling, retirement and regret. *Journal of Public Economics*, 211, 104677.

Jäntti, M., Pirttilä, J., & Selin, H. (2015). Estimating labour supply elasticities based on cross-country micro data: A bridge between micro and macro estimates?. *Journal of Public Economics*, 127, 87-99.

Kotakorpi, K., & Matikka, T. (2017a). Revenue-maximizing top earned income tax rate in the presence of income-shifting. *Nordic Tax Journal*, 2017(1), 100-107.

Kuka, E., Shenhav, N. A., & Shih, K. (2020). Do human capital decisions respond to the returns to education? Evidence from DACA. *American Economic Journal: Economic Policy*, 12(1), 293-324.

Matikka, T. (2018). Elasticity of taxable income: Evidence from changes in municipal income tax rates in Finland. *The Scandinavian Journal of Economics*, 120(3), 943-973.

Määttänen, N., & Salminen, T. (2015). *Unemployment Accounts-A Finnish Application* (No. 29). ETLA Working Papers.

Seuri, A. (2022). Kommentti Kirkko-Jaakkolalle ja Kotamäelle. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 118(3): 458–463.

Tenhunen, S., Ilmakunnas, I., Kuivalainen, S., Liukko, J., Mustonen, J. & Palomäki, J. (2020). Miten hyvin eläkeasiat ja vuoden 2017 eläkeuudistus tunnetaan? : Kyselytutkimus eläketurvaan liittyvistä näkemyksistä. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 04/2020.

Tikanmäki, H., Lappo, S., Merilä, V., Nopola, T., Reipas, K. & Sankala, M. (2019). Lakisääteiset eläkkeet – pitkän aikavälin laskelmat 2019. Eläketurvakeskuksen raportteja 02/2019.

Uusitalo, R., & Verho, J. (2010). The effect of unemployment benefits on re-employment rates: Evidence from the Finnish unemployment insurance reform. *Labour Economics*, 17(4), 643-654.

