



Lukas Korpelainen



Perusturva 2030

Kehityspolut perusturvan uudistamiseksi 2020-luvulla

VISIO
ajatuspaja



Julkaisija:

Ajatuspaja Visio
Vihreä Sivistysliitto ry
Fredrikinkatu 33 A
00120 Helsinki
visio@ajatuspajavisio.fi
www.ajatuspajavisio.fi

Teksti: Lukas Korpelainen
Taitto: Heikki Sallinen
Kannen kuva: Samuel Zeller

Sisällys

ALUSTUS.....	4
NYKYTILA JA TAVOITTEET	5
Nykyiset perusturvan palikat	5
Perusturvaudistuksen tavoitteet	5
Perusturvan saamisen ehdot ja perustulo.....	7
PERUSTURVAN KEHITTÄMISKOHTEET	10
Perusturvan taso ja kattavuus	10
Työnteon kannustinloukut	12
Toimiva ja asiakaslähtöinen palvelupolku	15
Asumistuen rooli sosiaaliturvassa	17
ANSIOTULOVEROTUKSEN YKSINKERTAISTAMINEN.....	23
VASTUUNJAKO SOSIAALITURVAN RAHOITUKSESSA JA MYÖNTÄMISESSÄ.....	27
VISION PERUSTURVA 2030 -MALLI	30
Ensimmäinen iso askel: Pieni perustulo ja virtaviivaistettu verotus	32
Kokeiluista.....	47
Muita uudistuksia seuraavalle eduskuntakaudelle	48

Alustus

Tämän selvityksen tarkoituksena on kartoittaa ja koostaa suomalaisen sosiaaliturvajärjestelmän haasteita ja periaatteet niiden ratkaisemiseksi sekä tarjota toimenpide-ehdotuksia eduskuntakaudelle 2019–2023 ja pidemmälle 2020-luvulle. Selvitys tarkastelee työikäisten perusturvaa kokonaisuutena ja pyrkii tuomaan tasapainoisen ja kriittisen näkökulman yhteiskunnalliseen keskusteluun aikana, jolloin poliittiset puolueet helposti kärjistyvät keskustelun sosiaaliturvauudistuksesta tavoitteenaan erottautua poliittisista vastustajistaan tai vedota viiteryhmäänsä.

Selvitys keskittyy työikäisten perusturvan kehittämiseen, minkä vuoksi eläkejärjestelmän ja ansiosidonnaisen turvan kehittäminen on rajattu tarkastelun ulkopuolelle muutamia huomioita lukuun ottamatta. Nämäkin tulisi kuitenkin pitkällä aikavälillä saattaa tarkasteluun järjestelmän tarkoituksenmukaisuuden ja kestävyysnäkökulmista sekä sovittaa paremmin yhteen perusturvan kanssa. Myös nimenomaisesti lapsiin ja lapsiperheisiin liittyvät toimet on rajattu selvityksen ulkopuolelle. Pienituloisten perheiden etuuksiin ja palveluihin tulisi kuitenkin tehdä parannuksia lapsiköyhyyden vähentämiseksi ja huonosuosaisuuden periytyvyyden ehkäisemiseksi.

Ajatuspaja Visio on tuottanut julkaisuja, kirjoituksia ja laskelmia sosiaaliturvan kehittämistä ja erityisesti perustulosta mm. julkaisussaan *Perustulon aika* (2007)¹, jonka pohjalta Vihreä liitto loi perustulomallinsa samana vuonna. Vuonna 2014 Ajatuspaja Visio ja Vihreä liitto yhteistyössä päivittivät laskelmia ja mallia. Tämä selvitys ei mene yhtä syvälle sosiaaliturvan periaatteisiin tai perustulon perusteluihin vaan tarjoaa lyhyen ja keskipitkän välin konkreettisia askelia tavoitteiden toteuttamiseksi.

Lukas Korpelainen

tutkija

Ajatuspaja Visio

Kiitokset

Signe Jauhiainen

Mauri Kotamäki

Heikki Pursiainen

Pertti Pykälä

Simo Raittila

Paula Saikkonen

Osmo Soininvaara

Ville Ylikahri

¹ Ajatuspaja Visio: <https://www.ajatuspajavisio.fi/julkaisut/perustulon-aika/>

Nykytila ja tavoitteet

Nykyiset perusturvan palikat

Perusturva on minimitoimeentulon turvaava sosiaaliturva, jonka tarkoitus on taata sosiaaliturvan piirissä olevan ihmisen inhimillisen elämän perusedellytykset esimerkiksi työttömyyden kohdatessa. Se voi koostua rahana maksettavista sosiaalietuuksista, perustarpeista huolehtimisesta palveluilla sekä muista tukipalveluista. Suomalaisessa markkinamyönteisessä sekataloudessa on periaatteena, että julkinen sektori takaa perustarpeet, mutta markkinat ovat tehokas tapa tuottaa ne. Siksi perusturva on ensisijaisesti toimeentulon takaamista, jolloin ihminen itse hankkii tarvitsemansa ruuan, asumisen ja muut välttämättömyydet. Kysymys, onko tehokkaampaa jakaa rahaa vai itse hyödykettä, on keskeinen silloin, kun hyödykettä tuottavat markkinat toimivat huonosti. Asuminen on tällainen haastava kysymys, sillä kasvukeskuksissa on pulaa kohtuuhintaisten asuntojen tarjonnasta.

Nykyjärjestelmässä työkäisten perusturvaksi voidaan käsittää seuraavat etuudet: työmarkkinatuki, työttömän peruspäiväraha, sairauspäivärahan perusosa, vanhempainpäivärahojen perusosa, kuntoutusraha, yleinen asumistuki sekä opintotuki. Lisäksi viimesijainen toimeentulotuki voidaan käsittää osaksi perusturvaa, vaikka sitä haetaan vasta muun perusturvan ja ansiosidonnaisen turvan jäädessä riittämättömiksi. Perusturvaetuuudet ovat luonteeltaan kaikille samansuuruisia, eikä niihin lasketa ansiosidonnaisia etuuksia. Perusturvaan kohdistuvat muutokset vaikuttavat 3 miljoonaan suomalaiseen, mikä on täysi-ikäisten sosiaaliturvan piirissä olevien ei-eläkeläisten määrä Suomessa.

Perusturva koostuu monesta osasta, jotka voivat olla päällekkäisiä tai vaihtoehtoisia toisilleen. Perusturvan kokonaisuus vaihtelee työmarkkinastatuksen ja elämäntilanteen mukaan. Kun puhutaan perusturvan tasosta tai riittävydestä, usein viitataan työmarkkinastatukseen perustuviin etuuksiin (työmarkkinatuki, työttömän peruspäiväraha, sairauspäivärahan perusosa ja vanhempainpäivärahojen perusosa), jotka ovat nykyään keskenään saman suuruisia. Kuitenkin oleellisempaa olisi puhua perusturvan kokonaisuudesta, joka tuensaajasta riippuen voi olla yhdistelmä työmarkkinastatukseen perustuvaa etuutta ja muita perusturvaetuuksia. Tämä antaa todellisemman kuvan henkilön toimeentulon riittävydestä, sillä käytettävissä olevien tulojen kokonaismäärä ratkaisee, riittääkö henkilön ensisijainen tai viimesijainen turva kattamaan välttämättömät ja ihmisarvoisen elämän perusedellytykset. Julkisessa keskustelussa helposti tarkastellaan järjestelmää vain osissa, mikä osaltaan vaikeuttaa uudistustarpeen arviointia kokonaisuutena.

Perusturvaudistuksen tavoitteet

Perusturvaudistuksella tavoitellut muutokset vaihtelevat esittävän tahon mukaan, mutta yleisesti seuraavat asiat nähdään ongelmina ja tavoitteina uudistukselle:

1. Nykyjärjestelmä ei vähennä köyhyyttä tarpeeksi. Perusturvan taso ei ole kaikilta osin riittävä.
2. Nykyjärjestelmä synnyttää väliinputoajia, jotka jäävät vaille tukia joko etuuksien saamisperusteiden rajausten takia tai koska eivät byrokratian vuoksi hae etuutta. Perusturvan kattavuus ei siis ole riittävä.
3. Nykyjärjestelmä aiheuttaa työnteon kannustinloukkuja joillekin ryhmille, jolloin työnteke on ylimääräisen vaikeaa. Toisin sanoen sosiaaliturvan ja työn yhteensovittaminen voi olla vaikeaa. Tämä voi passivoida ihmisiä ja heikentää työllisyysastetta sekä lisätä sosiaaliturvamenoja.
 - a. Tulo- tai työttömyysloukku tarkoittaa, että johtuen ansiotuloverotuksen ja etuuksien tuloharkinnan (etuus leikkautuu tietyllä prosentilla tulojen kasvaessa) yhteisvaikutuksesta työn vastaanottamisesta tai työllisyksestä jää vain vähäinen summa käteen, jolloin työnteon taloudellinen kannustin on huono.
 - b. Byrokratialoukku tarkoittaa, että työn vastaanottaminen tai lisätulo aiheuttaa ilmoitusvelvollisuuden sekä mahdollisesti etuuskäsittelyä, mikä aiheuttaa ylimääräistä vaivaa tuensaajalle ja pahimmassa tapauksessa etuuksien viivästymistä käsittelyn vuoksi. Tämä voi johtaa toimeentulotuen hakemiseen ensisijaista etuutta odotellessa.
4. Nykyjärjestelmä on liian byrokraattinen. Liian tiukka ihmisten lokerointi työmarkkinastatuksen mukaan ei ota huomioon elämäntilanteiden todellista moninaisuutta ja päällekkäisyyttä kuten samanaikaista työntekeä, yrittämistä ja opiskelua. Tämä aiheuttaa työtä sekä etuuskäsittelijöille että etuudensaajille ja voi estää tuensaajaa saamasta tarvitsemaansa tukipalvelua. Monimutkainen järjestelmä aiheuttaa myös epävarmuutta tuensaajille ja voi lisätä näin stressiä. Lisäksi sanktiot eli etuuksien heikennykset silloin, kun etuudensaaja ei täytä erinäisiä aktiivisuusehtoja, lisäävät epävarmuutta toimeentulon riittävydestä. Sanktiointi voi olla kohtuutonta, kun ehdon täyttämiseen ei ole tosiasiallisia resursseja tai kykyä.

Vähemmän köyhyyttä, enemmän työllisyyttä

Köyhyyden vähentäminen poistaa inhimillistä kärsimystä sekä sosiaalisia ja terveydellisiä ongelmia niin yksilön kuin yhteiskunnan tasolla. Se lisää yksilön hyvinvointia sekä toimintakykyä, mikä lisää toimeliaisuutta ja itsenäistä pärjäämistä. On tutkittu, että köyhyys aiheuttaa kognitiivisen taakan, joka vaikuttaa negatiivisesti ajattelukykyyn, mikä entisestään vaikeuttaa yksilön kykyä parantaa tilannettaan tai toimia potentiaalinsa mukaisesti.² Yhteiskunnan investoinnit köyhyyden poistamiseen johtavat siten säästöihin tulevaisuudessa. Eri-tyisesti köyhyyden periytyvyyden ja lapsiköyhyyden vähentämisellä on pitkäkestoisia positiivisia vaikutuksia. Pienituloisissa perheissä elää yhä yli 10% suomalaislapsista.³

Köyhyyden vähentämisessä oleellista ei ole vain perusturvan taso vaan myös sen alikäytön ehkäisy (ilman tukia jääminen), vaikutuksen työn kannustimiin (tulo- tai byrokratialouku) sekä psykologiset vaikutukset (monimutkaisen järjestelmän ja epävarman toimeentulon aiheuttama stressi). Luonnollisesti työttömyyden vähentäminen vähentää köyhyyttä ja sosiaaliturvan tarvetta, joten yhteiskunnan tulee tukea työllistymistä pitkäjänteisesti. Työnteko on monelle myös sosiaalisesti tärkeää ja näin ylläpitää yksilön hyvinvointia.

² Science: https://scholar.harvard.edu/files/sendhil/files/976.full_.pdf

³ Tilastokeskus: <https://findikaattori.fi/fi/103>

Korkea työllisyysaste tai tarkemmin ottaen bruttokansantuote helpottaa julkisten menojen kuten sosiaaliturvan rahoittamista. Järjestelmän tulee tasapainoilla työllisyyden parantamisen ja riittävän perusturvan välillä silloin, kun nämä aiheuttavat ristiriitaisia muutospaineita sosiaaliturvaan ja verotukseen.

Perusturvan saamisen ehdot ja perustulo

Etuuksien saamisen ehdot vaihtelevat etuuksittain. Jotkut etuudet kuten työmarkkinatuki voivat vaatia tuensaajalta aktiivisia toimia, kuten työnhakua, joiden täyttämättömyydestä voidaan evätä tuensaanti tai alentaa tukea. Tätä kutsutaan **vastikkeellisuudeksi**. **Vastikkeeton** tuki ei edellytä tuensaajalta aktiivisia toimia. **Syyperusteisuus** taas tarkoittaa tuen saamista tietystä syystä kuten elämäntilanne tai asumiskustannukset. **Universaali** etuus kuuluu kaikille sosiaaliturvan piirissä oleville elämäntilanteesta riippumatta. Nämä käsitteet ovat tulkinnanvaraisia ja niiden määritelmät vaihtelevat. Asumistuki tai perustulo ovat sikäli universaaleja, että ne ovat riippumattomia elämäntilanteesta, mutta toisaalta ne saa efektiivisesti vain, jos on pienituloinen. Etuus, jonka ainoa syyperuste on pienituloisuus, voidaan periaatteessa laskea joko syyperusteiseksi tai universaaliksi etuudeksi. Tästä syystä sosiaaliturvaa uudistettaessa ei tule liiaksi takertua termeihin ja niiden määrittelyyn.

Syyperusteisen etuuden etu on sen paremmassa kohdentumisessa tuen tarvitsijaan, mikä tarkoittaa hänelle parempaa tukea ja yhteiskunnalle pienempää kustannusta rajatummas-ta tukiperusteesta. Haittapuolena on lisääntynyt byrokratia, kun etuuden saamiseksi pitää määritellä tarkasti syyperusteet sekä arvioida ja valvoa ehtojen täyttymistä. Tämä lisää sosiaalityön ja hakijan työmäärää sekä voi lisätä epävarmuutta tuensaannista ja näin negatiivisia psykologisia vaikutuksia hakijalle. Tiukat määritelmät syyperusteisuudelle voivat myös rajata joitain tosiasiallisia tuentarvitsijoita etuuden ulkopuolelle tai vaikeuttaa syyperusteelta toiselle siirtymistä.

Tämänhetkisessä poliittisessa keskustelussa harhaudutaan helposti kannattamaan joko vastikkeetonta tai vastikkeellista tai toisaalta joko syyperusteista tai universaalista sosiaaliturvaa, vaikka nämä eivät sulje toisiaan pois niin kauan kuin sosiaaliturva koostuu useammasta kuin yhdestä palasesta. Kuten edellä on avattu eri perusteiden etuja ja haittoja, niillä on kaikilla oma funktionsa ja siten paikkansa osana toimivaa perusturvajärjestelmää.

Perustulosta on tullut yhä ajankohtaisempi aihe Suomessa, ja sitä on esittänyt usea poliittinen puolue ja liike ratkaisuksi sosiaaliturvan ongelmiin. Viimeistään kansainvälisesti suuren näkyvyyden saaneen perustulokokeilun (2016–2018) myötä idea on päässyt osaksi valtavirtaa yhtenä mahdollisena uudistuskeinona.

Perustuloon liitetään tulonjaollisten ja ideologisten perusteluiden lisäksi useimmiten ajatus työn taloudellisten kannustimien parantamisesta johdonmukaisen verotuksen tai tukien tuloharkinnan ansiosta sekä byrokratian vähentämisestä ja näin perusturvan kattavuuden parantamisesta. Taloudellisten kannustimien parantaminen poistamalla räikeimmät tuloloukut eli korkeat efektiiviset marginaaliveroasteet ei kuitenkaan ole yksinomaan perustulon ominaisuus, sillä sama voidaan tehdä myös nykyisten syyperusteisten tukien kohdalla. Byrokratian vähentäminen universaalituelle sen sijaan on nimenomaan perustulon vahvuuksia verrattuna

vahvasti lokeroivaan tai tarveharkintaiseen järjestelmään. Reaaliaikaisella tulorekisterillä tosin olisi mahdollista sujuvoittaa myös nykyisten etuuksien ja palkkatulojen yhteensovittamista automatisoimalla tukien leikkautumista ja laskentaa.

Perustulo voi sen sijaan selkeyttää ja helpottaa taatun ja vastikkeettoman perusturvan saamista verrattuna nykyisiin vastikkeettomiin etuuksiin kuten yleiseen asumistukeen tai toimeentulotuen perusosaan, jota on alennettu aktivointitoimista kieltäytymisen vuoksi. Perustulolla voidaan taata toimeentulo tai täydentää muita tuloja niille, jotka eivät ole muiden palvelujen tarpeessa, mutta joiden tulot eivät muuten riitä elämiseen. Näin on mahdollista kohdentaa tukipalvelujen resursseja paremmin niitä tarvitseville. Perustulo myös tuo lisää varmuutta ja ennustettavuutta toimeentuloon, millä on hyvinvoinnin kannalta merkittävä vaikutus.

Kiinteä kaikille tuloista riippumatta maksettava perustulo sekä vastaavasti vastikkeeton **negatiivinen tulovero** ovat lopputulemaltaan eli käteen jäävien tulojen suhteen samat. Kiinteän perustulon etuna on ennakoitavuus ja selkeys, sillä etuuden suuruus on joka kuukausi sama tuloista riippumatta. Lisäksi suurituloisillekin maksettava etuus voi lisätä universaaliuden hyväksyttävyyttä ja yhteiskunnallista koheesiota. Haittapuolena on korkeampi nimellinen marginaaliveroaste. Lisäksi suurituloisille ”turhaan” maksettava etuus voi toisaalta asettaa järjestelmän kyseenalaiseksi joidenkin mielestä.

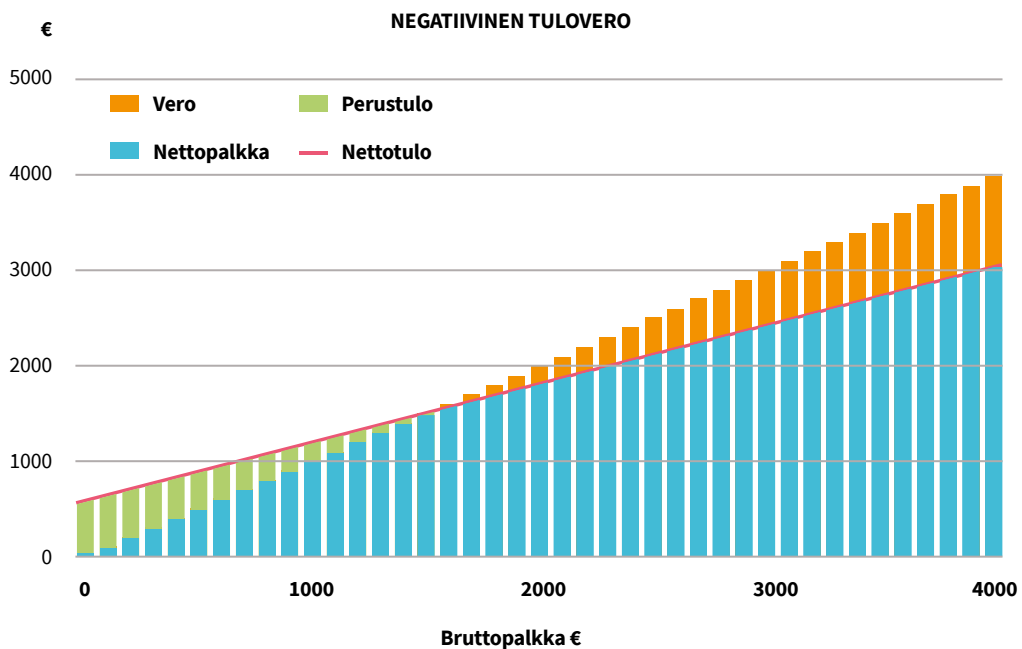
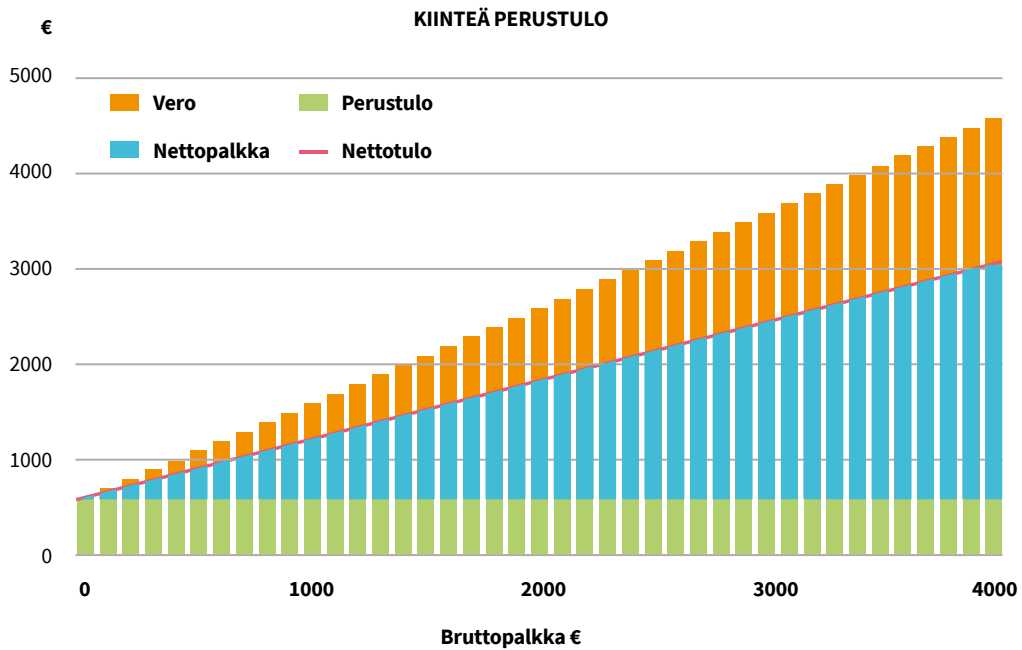
Negatiivisen tuloveron etuna on, että se kohdistuu automaattisesti vain pienituloisille, sillä kunkin kuukauden (tai muun laskentavälin) tulot vaikuttavat seuraavan kuukauden perustuloon. Näin vältetään rahojen edestakaisin siirtelyltä, mikä pitää nimelliset marginaaliveroprosentit kohtuullisina ja voi lisätä järjestelmän legitimitettä, kun tukea maksetaan vain pienituloisille ja näin nimelliset sosiaalimenot ovat huomattavasti pienemmät kuin kiinteässä perustulossa. Haittapuolena negatiivisessa tuloverossa on, että tuloharkinta voi aiheuttaa viiveen tuen tarpeen ja maksatuksen välillä, kun tulottoman kuukauden perusteella saatava perustulo maksetaan vasta seuraavan kuukauden aikana. Summa vaihtelu voi lisäksi aiheuttaa sekaannusta tiukassa taloudellisessa tilanteessa oleville.

Kuukausikohtaisen negatiivisen tuloveron ja vuosikohtaisen verotuksen yhteensovittaminen vaatii lisäselvitystä. Ratkaisu tähän voisi olla huomioida tulonsiirrot verovuoden jälkeen osana veronpalautusta tai jäännösveroa, jolloin tulotason mukaan määrittyvä efektiivinen veroaste ei riipu tulojen jakautumisesta vuoden sisällä. Lisäksi negatiivisen tuloveron suuruuden tai ennakkopidätysprosentin tarkistus verovuoden aikana voisi vähentää eroa ennakkoveron ja lopullisen veron välillä vähentäen yllättäviä jäännösveroja.

Suomen perustulokokeilussa (2017–2018) kokeiltiin 560 euron perustuloa, jota ei leikattu mahdollisen työllistymisen tapauksessa. Alustavat tulokset antavat viitteitä, että perustulo ei lisännyt eikä vähentänyt työllistymistä tai työntekoa verrattuna vastaavan suuruista työmarkkinatukea saaneisiin. Hyvinvointi sen sijaan oli kyselytutkimuksessa ilmoitettu paremmaksi koeryhmässä.⁴ Tämän voi tulkita niin, että marginaaliveroaste ei ole olennainen työllistymisen este eikä matala vastikkeeton etuus passivoi enempää kuin vastikkeellinen. Suurempi varmuus tuloista ja vähentynyt byrokratia sen sijaan voivat lisätä hyvinvointia.

⁴ Kela: https://www.kela.fi/ajankohtaista-henkiloasiakkaat/-/asset_publisher/kg5xt0qDw6Wf/%20content/perustulokokeilun-alustavat-tulokset-hyvinvointi-koettiin-paremmaksi-ensimmaisena-vuonna-ei-tyollisyysvaikutuksia

Kokeilu oli kuitenkin hyvin rajattu niin koonsa, kestoja kuin koeryhmänkin osalta, minkä lisäksi alustavaan kyselytutkimukseen vastasi melko pieni osuus koehenkilöistä. Kokeilussa ei myöskään ollut mukana verotusta, joka kuuluisi realistiseen perustulomalliin. Siksi kokeilun tuloksista ei voi johtaa pitkälle meneviä päätelmiä niin perustulon puolesta kuin vastaankaan.



Lopputulokset eli nettotulo on sama.

Perusturvan kehittämiskohteet

Seuraavassa tarkastellaan perusturvaa eri näkökulmista sekä tuodaan esille nykytilan ongelmia ja polut niiden kehittämiseksi. Näitä tavoitteita on monessa tapauksessa mahdollista edistää rinnakkain.

Perusturvan taso ja kattavuus

Eräs tapa arvioida perusturvan riittävyttä ja kattavuutta on tarkastella viimesijaisen toimeentulotuen tarvetta.

- 37% työmarkkinatuensaajista tarvitsee perustoimeentulotukea täydentämään toimeentuloaan.⁵
- 30% perustoimeentulotukea saavista kotitalouksista on vailla ensisijaisia etuuksia.⁶
- Yli 7% suomalaisista saa perustoimeentulotukea.⁵ (vrt. Ruotsissa 4%)

Näiden tilastojen perusteella voidaan todeta, että ensisijaisen perusturvan taso on liian matala ehkäisemään riittävästi toimeentulotuen tarvetta. Vuosina 2015–2019 perusturvan taso on heikentynyt erityisesti indeksileikkausten ja aktiivimallista johtuvien etuuksien alentamisen seurauksena, mikä on näkynyt lisääntyneenä toimeentulotuen käyttönä.⁷ Lisäksi ensisijainen perusturva ei ole tarpeeksi kattava, sillä sen saamisen ehdot tai järjestelmän hankaluus jättävät monet ilman ensisijaista etuutta ja suoraan viimesijaisen toimeentulotuen varaan. Toimeentulotuki ei ole tarkoitettu laaja-alaiseksi eikä pitkäaikaiseksi perusturvaksi ja se on luonteeltaan byrokraattinen ja pahimmillaan passivoiva tuki. Sosiaaliturvan uudistamisessa tavoitteena pitää olla toimeentulotuen tarpeen huomattava väheneminen.

Lisäksi huomionarvoista on:

- **Perustoimeentulotuen määrä ja kesto on suurempaa kaupunkimaisissa kunnissa, erityisesti pääkaupunkiseudulla.**⁸ Tätä selittää osin korkeammat asumiskustannukset. Pk-seudulla on myös muuta maata enemmän kotitalouksia ilman verotettavaa tuloa.
- **Vaikka opintorahan taso on huomattavasti työmarkkinatukea heikompi, vain 3,6% opintorahaa saavista saa perustoimeentulotukea.**⁵ Tämä selittyy osittain sillä, että opintolainaoikeus lasketaan tuloksi perustoimeentulotuen laskelmassa, mikä sulkee useimmat opiskelijat tuen ulkopuolelle. Lisäksi opiskelijoilla on matalasta perusturvan tasosta huolimatta paremmat edellytykset niukkaan elämiseen, sillä heille on tarjolla opiskelija-asumista, ateriatuki ja muita opiskelija-alennuksia. Lisäksi opintoraha kannustaa työmarkkinatukea paremmin työn vastaanottamiseen, sillä lisätuloja ei tarvitse selvittää Kelalle ja opintorahan tulorajoista huolimatta työnteosta jää huomattavasti enemmän käteen kuin työmarkkinatuen tiukassa tuloharkinnassa.

⁵ Kela: <http://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/4755>

⁶ <https://www.kela.fi/documents/10180/0/T+Korpela+-+esitys+060318>

⁷ THL: http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/137711/URN_ISBN_978-952-343-296-3.pdf

⁸ Kela: https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/231747/Perustoimeentulotuen_tarve_suurinta_paakaupunkiseudulla.pdf

Myös kimppa-asuminen on muuta väestöä yleisempää nuorten keskuudessa, mikä auttaa säästämään asumismenoissa.

- **Lähes puolessa vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja olevista kotitalouksista hakija on alle 25-vuotias.**⁵ Alle 25-vuotiailla ei usein ole oikeutta ensisijaiseen vähimmäisetuuteen, sillä ilman ammatillista koulutusta tai sellaiseen hakeutumista heillä ei ole oikeutta työmarkkinatukeen. Lisäksi heitä koskee 5 kuukauden odotusaika, jota ei muille väestöryhmille ole.

Perusturvan riittävyttä voidaan myös arvioida vertaamalla sitä **kohtuullisen vähimmäiskulutuksen minimibudjettiin**, jolla pyritään määrittelemään ne elämisen vähimmäiskulut, joihin tulojen tulisi riittää. Vaikka minimibudjetin määrittely ei ole yksiselitteistä ja jotkut ihmiset voivat tulla toimeen tätä pienemmilläkin tuloilla etenkin väliaikaisesti, antavat tällaiset laskelmat tärkeän vertailukohdan perusturvan tasolle. THL on arvioinut, että perusturva riittää kattamaan **73–94 prosenttia** kohtuullisen minimin mukaisesta kulutuksesta yksin vuokralla asuvalla.⁹

Perusturvan tason korotus sekä tarkoituksenmukainen kohdentuminen ovat tarpeen, jotta voidaan turvata riittävä toimeentulo tuensaajille ja vähentää viimesijaisen toimeentulotuen tarvetta. Lisäksi perusturvan kattavuutta tulee parantaa kehittämällä ja laventamalla sen saamisen ehtoja, ettei kukaan jäisi ilman ensisijaisia perusturvaetuuksia.

Perustulo on yksi mahdollinen tapa ehkäistä sosiaaliturvan väliinpuotoamista ja alikäyttöä ja huomioida ne, jotka tällä hetkellä eivät sovi tukijärjestelmän lokeroihin tai ehtoihin. Pienikin taattu ja säännöllinen tukimuoto toisi varmuutta heikosti toimeentuleville. Perustulo voi vähentää painetta muun sosiaaliturvan ja palvelujen käyttöön niissä tapauksissa, joissa henkilö tarvitsee vain pientä taloudellista lisätukea pärjätäkseen.

Perustulon vastikkeettomuus ei tosiasiallisesti olisi suuri muutos nykyjärjestelmään, sillä perustoimeentulotukea voi saada alennettuna, vaikka tuensaaja kieltäytyisi kaikista velvoitteista. Myöskään yleinen asumistuki ei edellytä tuensaajalta mitään aktiivisuuden täyttämistä. Sekä eriarvoisuutta käsittelevän työryhmän loppuraportissa (Saari et al.)¹⁰, Nuorten osallisuuden edistäminen -raportissa (Hiilamo et al.)¹¹ että osallistumistulon mallissa (Hiilamo et al.)¹² esitetään tuen matalaa perusosaa tai perustasoa, jonka saa, vaikka kieltäytyisi kaikista aktivointitoimista – joskin ensin mainitussa vain määrääjäksi. Ensimmäiseksi mainitussa esitetään tasoksi 616 €/kk ja toisessa 280–490 €/kk. astikkeettoman perustason voi nähdä perustulon implementaationa joskin byrokraattisempana sellaisena.

Huomio eläkeläisistä

Eläkeläisiltä ei voi odottaa työntekoa perusturvan täydentämiseksi, joten eläkeläisten toimeentulotuen tarvetta tulee vähentää parantamalla takuueläkkeen tasoa, mutta myös erityisesti laskemalla lääke- ja matkakustannuksia sekä sosiaali- ja terveystalvelujen

⁹ https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/135425/Suomensosiaalinentila_4_2017_final2_kor-%20jattu.pdf?sequence=1

¹⁰ VNK: http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160706/01_2018_Eriarvoisuutta%20kasittelevan%20tryn%20loppuraportti_kansilla_nettil.pdf

¹¹ Diak: https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/133266/Puheenvuoro_11_978-952-493-298-1.pdf

¹² VNK: https://tietokayttoon.fi/documents/10616/3866814/18_2017_Nelj%C3%A4+osallistavan+sosiaaliturvan+mallia.pdf

asiaksmaksujen kustannuksia, sillä toimeentulo-ongelmat koskevat erityisesti sairastavia eläkeläisiä. Näiden menojen omavastuuosuuksia ja maksukattoja tulisi laskea, ja niille voidaan luoda lisäksi yhteinen maksukatto, joka ehkäisee kulujen kumuloitumista. Terveystuon asiakasmaksujen poistoa kokonaan tulisi tavoitella. Kohdistamalla toimet sairastaviin ja paljon palveluja käyttäviin voidaan tehokkaimmin ehkäistä eläkeläisköyhyyttä.

Lisäksi tulisi pohtia, miten edistää vanhusten asumista tarkoituksenmukaisissa asunnoissa heidän asumismenojen laskemiseksi, mikä voisi myös yleisesti parantaa asumistehokkuutta. Lesken yksinasumista on kuitenkin vaikea välttää, ja eläkeläisen voi olla vaikeampi hakeutua yhteisasumiseen verrattuna nuoreen tai työikäiseen. Kuten työikäisillä, perusturvan tulee riittää myös yksinasuvan toimeentuloon. Tulisi siis arvioida muuttamista ja asunnon myyntiä vaikeuttavia lakeja kuten varainsiirtoveroa sekä käänteisten asuntolainojen kehittämistä. Tavoitteita voisi edistää myös neuvonnalla ja henkilökohtaisella avustuksella.

Toimenpide-ehdotukset:

- Perusturvan kokonaistasoa nostetaan 100-200 euroa.
- Yhtenäistetään tai yhdistetään nykyiset syyperusteiset vähimmäisetuudet ja lavenetaan myöntämisperusteita kattavammiksi.
- Otetaan käyttöön vastikkeeton ja universaali perusturvaetus (perustulo), joka korvaa osin nykyistä perusturvaa.
- Poistetaan alle 25-vuotiaiden 5kk odotusaika työmarkkinatuesta.
- Lopetetaan opintolainaoikeuden huomiointi perustoimeentulotuen laskelmassa.

Työnteon kannustinloukut

Perusturvan toimivuus ei ole kiinni vain turvan tasosta tai kattavuudesta vaan myös sen laadusta. Sosiaaliturvajärjestelmän psykologiset vaikutukset, byrokratia ja taloudelliset kannustinvaikutukset vaikuttavat tuensaajan hyvinvointiin sekä hänen työllistymiseensä liittyviin dynaamisiin vaikutuksiin eli siihen, miten helppoa on yhdistää tulojen hankkiminen sosiaaliturvaan ja ylipäättään työllistyä.

Nykyisessä perusturvassa työllistymisen ja työnteon lisäämisen esteitä ovat työnteosta johtuva byrokratia ja epävarmuus sekä joissain tapauksissa korkeat efektiiviset marginaaliveroasteet.

Byrokratialoukku

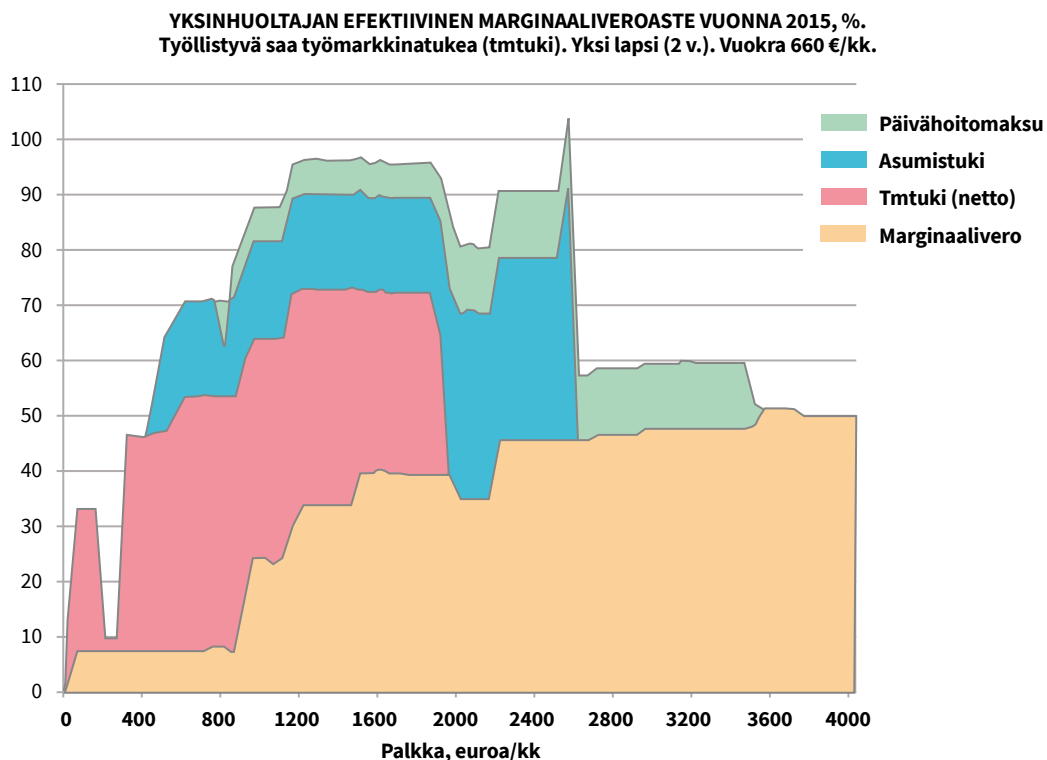
Sosiaaliturvan byrokratialoukulla on tyypillisesti viitattu palkkatulojen aiheuttamaan viivästykseen sovitellun työmarkkinatuen maksatuksessa. Kun tukea saava henkilö on tehnyt esimerkiksi keikkatyötä, hän on ilmoittanut siitä Kelaan, jolloin tuen maksatus on voinut viivästyä siihen asti, kunnes palkka maksetaan tilille ja palkkakuitti on toimitettu Kelaan. Tämä on aiheuttanut aukkoja sekä epävarmuutta toimeentulossa.

Tähän on kuitenkin keväällä 2019 tullut muutos¹³, jonka myötä työmarkkinatuen sovittelu tapahtuu maksuperusteisesti eli palkkatulo vaikuttaa tuen määrään vain siinä kuussa, jossa palkka maksetaan. Myöskään palkkakuittia ei tarvitse pääsääntöisesti enää toimittaa Kelaan, sillä tiedot saadaan kansallisen tulorekisterin avulla.

Sosiaaliturvan sekä verotuksen monimutkaisuus vaikeuttavat yksilön kykyä arvioida lisätulojen vaikutusta käteen jääviin tuloihin. Erilaiset suojaosat sekä vaihtelevat tulokäsitteet ja etuuksien määräytymisperusteet tekevät kokonaisuudesta vaikeasti hallittavaa.

Tulo- ja työttömyysloukku

Tuloloukku tarkoittaa, että työntöön lisäämisestä saatava työtulo kasvattaa käteen jäävää tuloa niin vähän, että työntöön lisääminen ei taloudellisessa mielessä ole kannattavaa. Tällöin puhutaan, että **marginaaliveroaste** on korkea, eli kustakin uudesta ansaitusta eurosta maksetaan paljon veroa. **Efektiivinen marginaaliveroaste** taas huomii sekä tuloverotuksen että sosiaaliturvan leikkautumisen tulojen myötä eli sen, mitä todellisuudessa jää käteen, sillä verotus ja tukien leikkautuminen yhtä lailla vähentävät käteen jäävää tuloa. Työttömyysloukku tarkoittaa, että työttömän työllistyminen ei juuri lisää käteen jääviä tuloja. Tähän vaikuttaa efektiivinen marginaaliveroaste pidemmältä tuloväliltä eli ektensiivinen marginaaliveroaste. Tulo- tai työttömyysloukun määrittely on veteen piirretty viiva, mutta yleisesti sellaiseksi lasketaan 70-80% ylittävät efektiiviset marginaaliveroasteet.¹⁴



Esimerkki korkeasta efektiivisestä marginaaliveroasteesta vuonna 2015. Kuvan henkilön nettotulo ei juuri kasva, vaikka hän kasvattaisi palkkatulojaan 900 €/kk palkasta 2600 €/kk palkkaan. Hän on tuloloukussa, eikä työnteko ole tällöin puhtaasti taloudellisessa mielessä kannattavaa. Kuvan data: VATT

¹³ Kela: https://www.kela.fi/ajankohtaista/-/asset_publisher/mHBZ5fHNro4S/content/osa-aikatyota-tekeva-ei-joudu-ena-odottamaan-tyottomyysetuutta

¹⁴ Kela: https://vatt.fi/documents/2956369/3012213/muistio_50.pdf

Jokainen erillinen etuuteen liittyvä tuloharkinta aiheuttaa sen, että useampi etuus voi leikkautua samanaikaisesti pois kukin tietyllä prosenttiosuudella työtulosta. Nämä kumuloituvat aiheuttaen tietyillä tuloväleillä pahimmillaan lähes 100% efektiivisen marginaaliveroasteen. Ongelma ei koske kaikkia etuudensaajia, mutta räikeimmät tapaukset tulisi korjata.

Suojaosat ja tuloharkinta

Sekä vähimmäismääräisissä päivärahoissa että yleisessä asumistuessa on käytössä 300€ suojaosat, jonka alle jäävät palkkatulot eivät vähennä etuutta. Asumistuessa on lisäksi perusomavastuun laskentakaava, joka käytännössä nostaa suojaosaa n. 600€. Näiden suojaosien tarkoitus on helpottaa pienten lisätulojen saamista ilman, että efektiivinen marginaaliveroaste nousee korkeaksi suojaosien rajoissa. Ajatuksena on, että pieni työttömyyden aikainen työskentely antaa mahdollisuuden ylläpitää työkykyä ja työnantajalle arvioida työntekijän soveltuvuutta työhön. Suojaosien vaikutus kokoaikaiseen työllistymiseen vaikuttaa kuitenkin heikolta, mutta tämä vaatii lisätutkimuksia.¹⁵ Sen sijaan suojaosat siirtävät kannustinongelmat korkeammille puolipäiväistä ja kokoaikaista työtä vastaaville tulotasolle sekä kasvattavat sosiaaliturvamenoja, sillä kyseisiä etuuksia voi tällöin saada entistä suuremmilla tuloilla. Vastavasti suojaosien jälkeinen tuloharkinta on tiukkaa, jotta etuus ei valuisi keskituloisille.

Työttömän työnteon taloudelliset kannustimet ovat jo hyvät, mutta ongelmia aiheuttavat päällekkäiset tarveharkintaiset etuudet, jotka yhdessä voivat aiheuttaa pitkälläkin tulovälillä korkean efektiivisen marginaaliveroasteen ja siten tuloloukun. Etenkin toimeentulotuki heikentää taloudellisia kannustimia. Yleisen asumistuen tuloharkinta huomio jo työmarkkinatuen yhtäaikaisen saannin puolittamalla asumistuen leikkautumisasteen. Yleisen asumistuen suojaosa (ansiotulovähennys) on nostanut järjestelmän kustannuksia, mutta ei ole kohdistanut lisäeuroja tulottomiin kotitalouksiin, joiden määrän kasvu selittää suurimman osan yleisen asumistuen lisääntyneestä käytöstä.¹⁶

Suojaosien sijaan voikin olla järkevämpää, että tuloharkinta olisi lievempää mutta pidemmältä tuloväliltä tasaisempaa, jolloin ehkäistään korkeita intensiivisiä efektiivisiä marginaaliveroasteita, vaikka tämä saattaa nostaa työllistymisveroastetta heti pienistä palkkatuloista lähtien. Vaihtoehtoisesti yhtä tiukalla tuloharkinnalla tuki kohdentuisi paremmin pienituloisille, kun sen leikkautuminen alkaa matalammilta tuloilta.

Kun etuus on tarkoitettu laaja-alaiseksi ja mahdollisesti pitkäaikaiseksi, sen tulisi myös kannustaa ottamaan vastaan töitä etuudensaannin aikana. Työn ja sosiaaliturvan parempi yhteensovittaminen on keskeinen perusturvauudistuksen tavoite. Kumuloituvaa tuloharkintaa voidaan keventää

- a. laskemalla erillisten etuuksien leikkautumisasteita
- b. vähentämällä erillisten etuuksien määrää
- c. poistamalla muita efektiivistä veroastetta nostavia tekijöitä (päivähoitomaksu)
- d. yhdistämällä useamman etuuden leikkautumisasteet yhdeksi, jolloin niille voidaan asettaa kiinteä katto (esimerkiksi 65%)
- e. poistamalla suojaosia, jolloin tuloharkintaa voidaan keventää jakamalla se laajemmalle tulovälille.

¹⁵ VN: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160959/45-2018-Tyottomyyysturvan%20suojaosa%20ja%20tyottomyyden%20aikainen%20tyoskentely.pdf>

¹⁶ Kela: <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/299806/Tutkimuksia155.pdf>

Toimenpide-ehdotukset:

- Lievennetään pahimpia tuloloukkuja keventämällä ensisijaisten etuuksien tuloharkintaa tai yhdistämällä päällekkäisten etuuksien tuloharkintaa.
- Varmistetaan, että ekstensiivinen (työllistymisen) ja intensiivinen (tulonlisäyksen) efektiivinen marginaaliveroaste pysyvät kohtuullisina.
- Luodaan pieni vastikkeeton ja universaali perusturvaetus (perustulo), joka korvaa osin nykyistä perusturvaa ja näin tiukan tuloharkinnan etuuksien suuruutta.
- Jatketaan tulorekisterin laajentamista ja maksatuksen automatisointia.
- Poistetaan varhaiskasvatuksen päivähoitomaksut.

Toimiva ja asiakaslähtöinen palvelupolku

Tulonsiirtojen lisäksi tärkeä osa sosiaaliturvaa ovat tukipalvelut, joiden avulla pyritään auttamaan asiakasta esimerkiksi työllistymään tai kuntoutumaan. Nämä kaksi elementtiä liittyvät toisiinsa myös siten, että usein palveluita tarvitsevat saavat myös tulonsiirtoja. Tulonsiirtojen ja palvelujen nykyistä parempi integrointi tarjoaa siis kehitysmahdollisuuksia sujuvammalle palvelupolulle. Toisaalta vääränlainen jäykkä yhteen kytkentä voi myös vaikeuttaa oikean palvelun saantia, jos palvelu on sidottu väärään etuuslajiin.

Työmarkkinatilanteen ohella työttömien suurimmat esteet työllistymiselle eivät ole verotuksen ja sosiaaliturvan taloudelliset kannustinloukut vaan puutteet esimerkiksi työmarkkinoille relevantissa osaamisessa, elämänhallinnassa tai terveydessä. Siksi palvelujen kehittäminen ja oikeanlaisen avun tarjoaminen ovat keskeisimpiä keinoja pitkäaikaistyöttömyyden vähentämiseksi.

Nykytilannetta on kritisoitu siitä, että työttömyyspalvelut eivät ole aina aidosti hyödyllisiä vaan enemmänkin työttömän aktiivisuuden mittari tai jopa sanktio, jonka tarkoitus on tehdä työttömyydestä ikävää. Lisäksi palvelujen laatua ja riittävää tarjontaa on moitittu. Aktiivimallin aktiivisuusehtojen täyttävää tukipalvelua ei ole aina ollut saatavilla, jolloin työtöntä on voitu sanktioida ikään kuin ilman hänen omaa syytään.

Työttömyyden, sairauden ym. tukipalvelujen tulisi vastata kunkin asiakkaan tarpeisiin. Koska ihmisten tilanteet voivat vaihdella paljon, tulisi palveluja kehittää yksilöidymppään ja asiakaslähtöisempään suuntaan.

Vuosien 2018–2019 osallistavan sosiaaliturvan kuntakokeilussa on saatu hyviä kokemuksia sosiaalityöntekijän ja sosiaaliohjaajan läsnä olevasta avusta ja tuesta sekä yhteisöllisistä vertaisryhmistä. Kokeilussa on myös havaittu, että henkilöt, jotka on ohjattu sosiaalityöhön sosiaalihuollollisen tarpeen selvittämisen takia, saapuvat tapaamisiin useammin kuin ne, jotka on ohjattu sosiaalityöhön toimeentulotuen perusosan alentamisen seurauksena.¹⁷ Toisin sanoen palveluihin osallistumisen pakollisuus sosiaaliturvan leikkauksen uhalla ei ole välttämättä tehokas keino aktivoida työttömiä. Sen sijaan asiakkaan tarpeisiin vastaaminen ilman kytköstä etuuksiin voi olla tehokkaampaa. Asiakkaalle voidaan

¹⁷ STM: https://stm.fi/documents/1271139/6184550/Osallistavan+sosiaaliturvan+kuntakokeilu_tutkimuksesta+tiivisti+31_lokakuu+2018.pdf

osoittaa omavalmentaja, jonka kanssa tehdä henkilökohtainen suunnitelma elämäntilanteesta etenemiseksi. Syyperusteista tukea hakeville sekä pitkittyneesti ilman palkkatuloja oleville voidaan tarvittaessa suoraan kohdistaa palveluja myös ilman velvoitteita esimerkiksi kutsumalla heidät henkilökohtaisen suunnitelman tekemiseen. Erilaiset paikalliset ohjelma kuten etsivä nuoristyö ovat tärkeitä kohdennettuja palveluja, joita tulisi edistää kunnissa.

Vuonna 2018 tuli voimaan aktiivimalli, jossa työttömän työttömyystukea voidaan leikata, mikäli hän ei ole osallistunut riittävästi aktivointitoimiin tietyn tarkastelujakson aikana. Ensisijaisen perusturvan leikkaaminen on vaikeuttanut monien taloudellista tilannetta, ja toisaalta heikennettyä perusturvaa on paikattu mm. toimeentulotuella, jolloin aktiivimallin kannustinvaikutus on pienituloisten kohdalla olematon.¹⁸

Lokeroitu syyperusteinen sosiaaliturva voi aiheuttaa tilanteita, jossa saadaksesen tiettyä palvelua henkilön on vaihdettava yhdeltä etuudelta toiselle, mikä voi heikentää hänen turvansa tasoa tai aiheuttaa katkoksia etuuden saannissa. Siksi syyperusteinen vähimmäisturva tulisi yhtenäistää siten, että tuen taso ja määräytymisperusteet pysyvät samana riippumatta siitä, mitä palveluja asiakas saa. Tätä on esittänyt myös eriarvoisuutta käsitellyt työryhmä.¹⁹ Sama henkilö voi tarvita tukea niin kuntoutukseen kuin opiskelupaikan saamiseen. Se, onko kyseessä teknisesti yksi etuuslaji vai erilliset syyperusteiset mutta muuten yhtenäiset etuudet, ei ole asiakkaalle merkitystä, jos oikean etuuden saaminen ei aiheuta hänelle itselleen ylimääräistä byrokratiaa.

TE-toimiston rooli työvoimapolitiittisten lausuntojen antajana tulisi lakkauttaa ja nähdä se yhtenä sosiaalityön palveluna muiden (terveydenhuolto, koulutusohjaus) rinnalla. Myöskin oikeus tukeen tulisi täyttyä, jos ottaa vastaan opiskelupaikan, mutta opinnot eivät ole alkaneet (myös jos on lykännyt aloittamista palveluksen vuoksi ja sen loputtua odottaa opintojen alkamista).

Perustoimeentulo tulisi lakkauttaa

Toimeentulotuki koostuu perusosasta sekä täydentävästä ja ehkäisevästä osasta. Vuonna 2017 perustoimeentulon myöntäminen siirrettiin kunnilta Kelalle. Siirto on tarkoittanut joillekin helpompaa tuen hakemista sekä yhtenäisempiä tuen myöntämisen periaatteita, mikä on lisännyt perustoimeentulon käyttöä ja siten vähentänyt sen alikäyttöä.²⁰

Toisaalta siirto tarkoitti, että toimeentulotuen tarveharkintaa tapahtuu kahdessa eri paikassa: Kelassa ja kunnissa. Vaikka ehkäisevän ja täydentävän toimeentulotuen hakeminen ja linkki sosiaalityöhön on kunnissa eli lähellä asiakasta, kuten kuuluukin, kunnissa joudutaan käyttämään asiakkaan kanssa paljon aikaa perusosan hakemiseen Kelasta. Tieto myös kulkee huonosti näiden kahden instanssin välillä, erityisesti kunnista Kelaan. Kelalla on laaja tietokanta ja asiakastietoja, jotka tulisi olla kummankin tahon käytössä. Kelan myöntämä perustoimeentulotuki on luonteeltaan melko laskennallinen ja normitettu, siinä missä kunnissa tapahtuu enemmän sosiaalityötä. Olisikin selkeämpää, että toimeentulotuesta säilyisi

¹⁸ THL: <https://blogi.thl.fi/aktiivimalli-lisaa-toimeentulotuen-tarvetta-mutta-ei-juuri-kasvata-pienituloisten-maaraa/>

¹⁹ VNK: http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160706/01_2018_Eriarvoisuutta%20kasittelevan%20tyryn%20loppuraportti_kansilla_nettili.pdf

²⁰ THL: <https://thl.fi/en/-/perustoimeentulotuen-siirto-kelaan-kasvatti-odotetusti-toimeentulotuen-saajien-maaraa>

vain sosiaalityöhön linkitetty ehkäisevä ja täydentävä osuus (mahdollisesti sulautettuina yhdeksi tueksi) ja että siihen linkittyvää sosiaalityötä saisi vain yhdestä paikkaa eli kunnista. Tällöin nykyiseen perusosaan kuuluvat laskelmat ja harkinta sekä kohtuullisen vuokran arviointi siirtyisivät osaksi kuntien ehkäisevää ja täydentävää toimeentulotukea. Tämä edellyttää kuitenkin jonkin vähimmäisturvan takaamisen valtion tasolta esimerkiksi perustulon tai kattavamman syyperusteisen perusturvan muodossa. Tällä hetkellä perustoimeentulo voi olla pienimmillään 300 €/kk (alennettu taso).

Perustoimeentulotuen lakkauttamisella myös vältetään tilanne, jossa saadakseen kunnista toimeentulotukea lääkkeisiin eläkeläisten täytyy ensin hakea Kelasta perustoimeentuloa, jota eivät saa johtuen tulorajan ylittävstä eläkkeestä.

Ongelmana kunnallisessa sosiaalityössä on, että jotkut kunnat ovat liian pieniä tarjotakseen riittävän monipuoliset palvelut erilaisiin tarpeisiin tai turvatakseen tulonsiirtojen vaatiman rahoituksen. Tässä mielessä maakunta olisi luonteva paikallishallinnon kokoluokka etenkin, jos se vastaa paremmin työssäkäyntialuetta. Kaikissa tapauksissa valtion tulee valvoa sosiaaliturvan riittävyttä ja toimivuutta paikallistasolla.

Toimenpide-ehdotukset:

- Lopetetaan sosiaaliturvan aktiivisuuteen perustuvat sanktiot ja kehitetään palveluista houkuttelevampia ja saavutettavampia.
- Lisätään palveluissa yksilöllistä ja henkilökohtaiseen asiakassuhteeseen perustuvaa ohjausta.
- Pilotoidaan uusia palvelukokeiluja kunnissa.
- Yhtenäistetään tai yhdistetään syyperusteinen vähimmäisturva, jotta etuuslaji ei rajoita tarvittavan palvelun saamista.
- Lakkautetaan perustoimeentulotuki korvaamalla se perustulolla ja keskitetään aktiivisen sosiaalipalvelun resurssit paikallistasolle.

Asumistuen rooli sosiaaliturvassa

Asuminen on elämisen välttämätön perustarve, joten se tulee luonnollisesti ottaa huomioon sosiaaliturvassa. Valtaosa pienituloisen kulutuksesta kohdistuu asumiseen. Voi kuitenkin kysyä, miksi sille on oma tukimuotonsa, sillä se on vain yksi välttämätön menoerä muiden joukossa. Esimerkiksi ruualla ei ole erillistä ruokatukea, jolle on asetettu taso. Asumistuen tarpeen voi perustella sillä, että asumiskustannukset vaihtelevat sekä maantieteellisesti että saman alueen sisällä toisin kuin ruoka, jonka hinta on käytännössä sama koko maassa. Asumistuella siis voidaan kompensoida tilannetta, jossa vähätuloisen ei ole vuokramarkkinoiden tai muiden olosuhteiden vuoksi mahdollista löytää kohtuuhintaista asuntoa. Sillä voidaan myös tasata eroja vuokra- ja omistusasumisen välillä, joista jälkimmäinen on verotuksellisesti edullisemmassa asemassa.

Yleisen asumistuen ongelmia

Nykyinen yleinen asumistuki vastaa huonosti sekä tavoitteeseen tasata asumiskustannusten eroja että tavoitteeseen tasata vuokra- ja omistusasumisen verokohtelua. Esimerkiksi

Helsingissä yleinen asumistuki kattaa yksin asuvan pienituloisen asumiskustannuksista 80% 516 euroon asti eli 412,80 euroa. Kuitenkin alle 600 euron yksiöitä on Helsingistä hyvin vaikea löytää (vuonna 2018 yksiön mediaanivuokra Helsingissä oli 790 €/kk²¹), eli käytännössä vain asumiskustannuksia tarkastellen useimmat hakijat olisivat oikeutettuja tuen täyteen määrään. Tuen kohdistuminen pienituloisille tapahtuu tuen leikkautumisella tulojen kasvaessa. Käytännössä yleinen asumistuki on siis alueellinen perustulo, joka leikkautuu negatiivisen tuloveron tavoin, joskin hieman monimutkaisemmalla kaavalla ja byrokraatialla. Vertausta tukee myös se, että asumistuen saantiin ei kohdistu vastikkeellisuutta tai aktiivisuusvaatimuksia kuten työttömyysetuuksiin. Yksilökohtaiseen perustuloon verrattuna eroa on vain sen ruokakuntaehtaisuudella, joka kohdentaa tukea suhteellisesti enemmän yksin asuville. Jos enimmäisasumismenot taas nostetaan tasolle, jossa se aidosti tasaa asumiskustannuksia tämänhetkisillä vuokramarkkinoilla, on vaarana, että tuen 80% kompensatio kannustaa asumaan ylimääräisen kalliisti. Tässäkin tapauksessa tuen kohdentuminen voi tapahtua tuloharkinnan avulla.

Omistusasumisen suhteellista verotuksellista etua vuokra-asumiseen ei niin ikään ole huomioitu yleisessä asumistuessa, sillä omistusasunnossa asuvan asumistuessa huomioidaan vain suorat asumiskulut mutta ei veroetua. Tukea saa myös taloyhtiön rahoitusvastikkeeseen, joka on käytännössä asuntolainan lyhennystä, mutta henkilökohtaisen lainan sijaan kyse on teknisesti taloyhtiön lainasta. Toisin sanoen yleisellä asumistuella voidaan kerryttää henkilökohtaista asuntovarallisuutta, mikä on kyseenalainen sosiaaliturvan käyttökohde.

Koska tuettuja vuokra-asuntoja kuten Ara-asuntoja tai opiskelija-asuntoja ei ole riittävästi kaikille pienituloisille, ei sosiaaliturvaa voi mitoittaa niiden mukaan vaan täytyy huomioida markkinahintainen asuminen. Tämä tarkoittaa, että tuetussa asunnossa asuvia tuetaan ikään kuin kaksinkertaisesti verrattuna markkinahintaisessa asunnossa asuvaan pienituloiseen. Asumistuessa voitaisiin huomioida tuetun vuokra-asumisen hyöty tukea alentavana tekijänä omistusasumisen tapaisesti, mikä olisi yhdenvertaisempaa ei-tuetussa asunnossa asuvia kohtaan, mutta tämä toisaalta häivyttäisi tuetun vuokra-asumisen tarkoitusta sikäli, kun tarkastellaan yksinomaan asumisen hintaa.

Asumistuen kehittämiseksi on kaksi vaihtoehtoista suuntaa: aidosti asumiskustannuksia (sekä vuokra- ja omistusasumisen verokohtelua) tasaava tuki tai nykyistä yksinkertaisempi perustulon kaltainen tuki, jonka suuruus vaihtelee alueellisesti ja jonka kohdentuminen tapahtuu verotuksen tai leikkautumisen keinoin.

Omistusasumisen ja vuokra-asumisen tasaveroinen kohtelu

Omistusasumisen verohyötyjä suhteessa vuokra-asumiseen ovat asuntolainan korkovähennysoikeus (jota on pienennetty jo viime vuosina) sekä asuntotulon verottomuus. Asuntotulo on se laskennallinen etu, joka saadaan vähentämällä laskennallisesta bruttovuokrasta todelliset kulut kuten vastike ja asuntolainan korko.²² Vuokra-asunnon vuokrasta maksetaan pääomatuloveroa, jota ei kerätä omistusasunnossa asumisesta. Jotta sosiaaliturva ja verotus eivät ohjaisi julkista rahaa omistusasujien varallisuuden kartuttamiseen, täytyy tämä etu huomioida joko sosiaalityössä tai verotuksessa. Molemmissa tapauksissa täytyy ensin arvioida laskennallinen hyöty vertaamalla asunnon todellisia menoja vastaavan

²¹ HS: <https://www.hs.fi/koti/art-2000005964778.html>

²² Tilastokeskus: <http://www.stat.fi/meta/kas/asuntotulo.html>

asunnon markkinavuokraan. Tämä verohyöty mitätöidään joko huomioimalla se omistus-asujan asumistukea laskevana tekijänä tai suoraan asuntotulon verona riippumatta omistajan hakemista tuista. Asuntotulon huomiointi osana sosiaaliturvaa on poliittisesti helpompaa, sillä sitä ei suoraan veroteta vaan se vain pienentää asumistukea, johon olisi muuten oikeus. Myöskään asumiskustannuksia ei tarvitsisi ilmoittaa, ellei hae tukea. Ongelma tässä mallissa taasen on, että asuntotulon efektiivinen verotus kohdistuu vain niihin henkilöihin, jotka voisivat muuten saada asumistukea, eli asuntotulon veropohja jää kapeammaksi. Tästä syystä suora asuntotulon vero olisi neutraalimpi ja reilumpi siinä mielessä, että se kerättäisiin kaikilta omistusasujilta. Tällöin olisi myös mahdollista kehittää asumistukea suuntaan, jossa ei tarvitsisi huomioida toteutuneita asumiskustannuksia. Toteutuneista asumiskuluista riippumaton sosiaaliturva edellyttääkin asuntotulon verotuksen palauttamista osaksi Suomen verojärjestelmää. Vaihtoehtona tai askeleena tätä kohti on asuntotulon huomioiminen pelkästään sosiaaliturvassa.

Alueelliset erot asumiskustannuksissa

Suomessa asumiskustannukset vaihtelevat alueitta. Kalleinta asuminen on pääkaupunkiseudulla, jossa asuntojen tarjonta ei riitä vastaamaan kysyntään. Yleisessä asumistuessa nämä erot on huomioitu jakamalla kunnat neljään kuntaryhmään, jotka määrittelevät asumistuen enimmäismäärän. Aluekohtainen porrastaminen on mahdollista sekä toteutuneet asumiskustannukset huomioivassa syyperusteisessa asumistuessa että kiinteässä alueellisessa sosiaaliturvassa. Ero halvimpien vuokrien välillä kalliissa ja halvassa kunnassa on n. 200 euroa. Tällä hetkellä ero yleisen asumistuen enimmäismäärässä kalleimmassa ja halvimmassa kuntaryhmässä on kuitenkin vain 134 euroa. Kasvukeskusten ulkopuolella asumiskustannuksissa voivat toisaalta vuokran lisäksi korostua muut menot kuten liikkuminen.

Asumiskustannukset voidaankin myös nähdä pelkkiä vuokramenoja laajempina alueellisina elinkustannuksina. Esimerkiksi keskustassa asunnon vuokra voi olla kalliimpi kuin kehyskunnissa, mutta vastaavasti liikkumisen kustannukset voivat olla kalliimpia, jos täytyy käyttää autoa tai ostaa kalliimpi joukkoliikennelippu keskustassa sijaitsevaan työpaikkaan päästäkseen. Tässä mielessä perustulon kaltainen yhtäläinen tuen taso yksittäistä kuntaa laajemmalla työssäkäyntialueella ei vääristä tätä valintaa eikä ohjaa optimoimaan vain yhtä kuluerää.

Koska kasvukeskukset ja niiden riittämätön asuntotuotanto aiheuttavat suuria asumistukimenoja, olisi niiden perusteltua kustantaa osuus näistä menoista itse. Tämä loisi myös kannustimen alueelliselle hallinnolle korjata asuntopulaa, joka nostaa vuokrahintoja ja lisää asumistukimenoja.

Olisi selkeintä, jos jokaiselle tukien maksuun osallistuvalla hallinnon tasolle olisi määritelty oma alueellisten tukien enimmäistaso. Nykytilanteessa kunnat voivat kuulua samaan työssäkäyntialueeseen, jolloin erot tukien tasossa eivät voi olla järin suuret ilman vääristävää vaikutusta asumispreferenssiin. Jos Suomessa toteutetaan maakuntauudistus, voisi maakunta olla luonnollinen koko asumiskustannusalueelle.

Ainoa todellinen keino laskea asumiskustannuksia on riittävä asuntotuotanto kasvukeskuksissa ja resurssitehokas yhdyskuntarakenne.

Asumistuen vaikutus vuokrien tasoon

On esitetty, että yleinen asumistuki nostaa vuokrien tasoa systemaattisesti johtuen siitä, että 80% korvaus enimmäisasumismenojen rajaan asti siirtää paremman asunnon ja sen korkeamman vuokran hinnan lähes kokonaan Kelan maksettavaksi ja näin kannustaa tuensaajia maksamaan suurempia vuokria. Loogisesti tämä olisi aito riski, mutta nykyiset enimmäisasumismenojen rajat ovat niin matalat, että suurin osa vuokrista ovat joka tapauksessa yli tämän rajan, jolloin mahdollinen vuokria nostava vaikutus jää olemattomaksi. Myös uusin tutkimus kertoo, että nykyisellään yleinen asumistuki ei nosta vuokria.²³

On kuitenkin perusteltavissa, että vuokria nostava vaikutus voisi realisoitua, jos enimmäisasumismenoja nostetaan lähemmäs tyypillistä vuokratasoa säilyttäen 80% korvausaste etenkin, kun yleisen asumistuen käyttö on lisääntynyt ja siten kasvava osuus vuokranmaksajista ovat tuen piirissä.

Myös toimeentulotuen on esitetty nostavan vuokrahintoja²⁴, mutta tästä ei ole vahvaa näyttöä²⁵. Asumismenojen perusteella maksettu perustoimeentulotuki on vain 2-5% vaaparahoitteisten vuokramarkkinoiden koosta suurissa kaupungeissa, mikä voi selittää vähäistä vaikutusta vuokratasoon. Mahdollinen vaikutus voi kuitenkin kasvaa, jos toimeentulotuen käytön kasvu jatkuu. Vastaavasti mahdollinen vaikutus pienenee sitä myötä, kun toimeentulotuen tarvetta ja käyttöä saadaan vähennettyä.

Asumistuen kohdentuminen ja vaikutukset asunnon valintaan

Asumistuki kohdentuu muun sosiaaliturvan tavoin pienituloisille leikkautumalla tulojen kasvaessa pois.

Asumistuen kohdentuminen kalliiden vuokrien kompensointiin taasen ei juuri toteudu, sillä sekä matalat että korkeat vuokrat tyypillisesti ylittävät yleisen asumistuen enimmäisasumismenon rajan. Tämä herättää kysymyksen, tulisiko asumistukea maksaa nimenomaan korkeaa vuokraa maksaville, jolloin väistämättä syntyy ylimääräinen kannustinvaikutus hakeutua kalliiseen asuntoon. Käänteisesti asumistuella voisi kannustaa asumaan halvemmin ja tehokkaammin palkitsemalla halvalla asumista, mutta tällöin tuen tarkoitus korkeiden asumismenojen tasaajana katoaa. Näiden välillä voisi myös tasapainoilla ottamalla käyttöön liukuva tai porrastettu korvausosuus, jossa korvausosuus pienenee asumiskustannusten noustessa, jolloin kannustin säästää asumiskustannuksista nousee eikä ei synny kiinteää rajaa, johon vuokrat nousisivat systemaattisesti. Tämä kuitenkin edelleen tukisi suhteellisesti eniten heitä, jotka onnistuvat alun perinkin löytämään halvan asunnon. Tuen kohdentumista kalliimpiin vuokriin voisi tällöin edistämällä lisäämällä 100% omavastuuosuus ensimmäisen 100-200 euron asumiskustannuksiin.

²³ VATT: <https://vatt.fi/documents/2956369/4541479/wp88.pdf>

²⁴ Akava: http://www.akavaworks.fi/files/25855/Asumistuki_asuntopolitiikan_valineena_Soininvaara_AkavaWorks_raportti_2018.pdf

²⁵ VN: http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161459/28_2019_Toimeentulotuen%20saajien%20elamantilanne%20asuminen%20ja%20tyonteko.pdf

Nykyiseen yleiseen asumistukeen vaikuttavat avopuolison tai samaan ruokakuntaan laskettavan kämppiksen tulot. Tämä tarkoittaa sitä, että toiselle voi syntyä elatusvelvollisuus, vaikka mitään juridista sopimusta kuten avioliittoa ei olisi solmittu. Käytännössä seurustelukumppanin tai kämppäkaverin tulot voivat estää toisen asumistuen saannin. Tämä hankaloittaa sopivien asumisratkaisujen toteuttamista ja voi kannustaa olemaan muuttamatta yhteen. Käytäntö asettaa kumppanit ja erilaiset ihmissuhteet eriarvoiseen asemaan ja luo ylimääräisiä valta-asetelmia seurustelusuhteisiin. Lisäksi Kela joutuu tekemään tulkintoja ihmisten yksityiselämästä.

Asumistuen ruokakuntakohtaisuus tarkoittaa, että se tukee suhteellisesti vähemmän yhdessä asujia kuin yksinasuvia. Yhdessä asujien asumismenot per henkilö ovat toki yleensä matalampia ja täten he tarvitsevat vähemmän tukea, mutta käytäntö myös kannustaa asumaan yksin, mikä ei ole asuntokannan tehokkaan käytön tai ekologisuuden näkökulmasta hyvä asia. Opiskelijoiden yksinasuminen on yleistynyt etenkin yleiseen asumistukeen siirtymisen jälkeen.²⁶

Asumista tuetaan myös halvempien asuntojen muodossa. Asuntotuotannon ja vuokrien tukia tulisi tarkastella kriittisesti niiden epätasaisen kohdentumisen vuoksi, mutta sosiaalista asuntotuotantoa ja -vuokrausta tulee jatkossakin järjestää ehkäisemään sosiaalista segregaatiota ja varmistamaan asunto niille ihmisille, jotka eivät vapailta markkinoilta voi sopivaa asuntoa löytää.

Asumistuesta asumislisäksi

Johtuen edellä kuvatuista keskenään ristiriitaisistakin tavoitteista tulisi harkita asumiskustannusten tukemista yksinkertaisesti huomioimalla alueelliset hintaerot sekä vuokra- ja omistusasunnon verokohtelu osana yksilön perusturvaa. Alueellista hintatasoa heijastelevaa kiinteää perustulon kaltaista tukimuotoa on hahmoteltu elinkustannuslisämallissa²⁷, jossa perustuloon liitetään alueellisesti porrastettu lisätuki. Tällaisen perustulon lisän nimi voisi olla asumislisä, aluelisä tai perustulon asumisosa.

Muun perusturvan ollessa jo yksilökohtaista, tulisi myös asumisen osalta siirtyä yksilökohtaiseen tukeen, joka ei aiheuta ylimääräistä byrokratiaa tai negatiivisia kannustinvaikutuksia. Tämä kuitenkin nostaa sosiaaliturvan kustannuksia ja siirtää tukea yksinasuvilta yhdessä asuville, erityisesti pariskunnille. Muutoksissa tulisikin edetä hallitusti. Toisaalta sosiaaliturvan kohdentamisella pienituloisille voidaan varmistaa myös yksinasuvien riittävä tuki. Perusturvalla täytyy jatkossa olla mahdollista asua myös yksin, sillä yhteisasuminen ei välttämättä sovi kaikille tai kaikissa elämäntilanteissa. Neutraali tuki voisi toisaalta edistää erilaisten ja joustavien asumisratkaisujen kehittymistä.

Yksi väliaskeleen malli voisi olla henkilökohtainen tuki, jossa hyödynnetään ruokakuntakohtaisia enimmäisasumismenoja. Tällöin tuloiksi lasketaan henkilön omat tulot ja asumismenoiksi ruokakunnan asumismenot jaettuna aikuisten määrällä. Henkilökohtaisina enimmäismenoina käytetään ruokakunnan enimmäismenoja jaettuna aikuisten määrällä paitsi yksinhuoltajilla, joilla lasten lukumäärä nostaa enimmäismenoja nykyisellä tavalla.

²⁶ Kaleva: <https://www.kaleva.fi/uutiset/kotimaa/uusi-asumistuki-on-lisannyt-nuorten-yksin-asumista-yksin-asuminen-yleistyy-nopeasti-kaikilla-suomalaisilla/816967/>

²⁷ Perustulohack: <http://perustulohack.fi/elinkustannuslisa/>

Tämäkin malli nostaisi kuitenkin kustannuksia huomattavasti eikä ole köyhyyden vähentämisen näkökulmasta ensisijainen askel. Oleellisinta asumistuen yksilökohtaistamisessa olisikin omistusasumisen verohyödyn neutraloiminen.

Toimenpide-ehdotukset:

- Muutetaan yleistä asumistukea yksilökohtaisemmaksi
- Korjataan kuntaryhmien enimmäisasumismenot paremmin vastaamaan asumiskustannusten välisiä eroja ja uudelleenarvioidaan niiden tarkoituksenmukainen indeksi. Tarkastellaan enimmäisasumismenojen määräytymisalueiden määrää ja kokoa esimerkiksi vastaamaan työssäkäyntialuetta tai maakuntaa.
- Poistetaan yleisen asumistuen ansiotulovähennys ja kevennetään tuloharkintaa siten, että tuki leikkautuu pois nykyisellä tulotasolla.
- Poistetaan asuntolainan korkovähennysoikeus kokonaan.
- Poistetaan rahoitusvastike hyväksyttävistä asumismenoista.
- Lisätään asuntotuotantoa kasvukeskuksissa.
- Huomioidaan omistusasumisen verohyöty paremmin asumistuen laskennassa.
- Kehitetään asumistukea osaksi yksilökohtaista perusturvaa ja parannetaan asumistuen ja työtulojen yhteensovittamista.
- Ei yhdistetä yleistä asumistukea ja eläkkeensaajan asumistukea, jotta yleistä asumistukea voidaan kehittää osana työikäisten sosiaaliturvaa ja verotusta ilman kytköksiä eläkeläisten sosiaaliturvaan.

Ansiotuloverotuksen yksinkertaistaminen

Suomessa on progressiivinen ansiotuloverotus, mikä tarkoittaa, että tulojen noustessa samalla nousee – tiettyyn pisteeseen saakka – marginaalinen veroaste eli se, kuinka paljon veroa maksetaan tulonlisäyksestä. Tämä tarkoittaa, että suurituloiset maksavat suhteessa enemmän kuin pienituloiset, mitä pidetään hyvinvointivaltion tulonjaossa suotavana ja oikeudenmukaisena. Suhteellinen eli tasaverotus tarkoittaisi, että marginaalinen veroaste olisi kaikissa tuloluokissa sama ja sitä myötä myös veroaste. Tällöinkin suurituloiset maksavat enemmän tuloveroa, mutta vain absoluuttisesti.

Ansiotuloveroa maksetaan kahdelle taholle: valtiolle ja kunnille. Kuntien veroprosentti on tasavero, kun taas valtion tuloveroasteikko on progressiivisesti porrastettu alkaen nollasta. Koska kunnilla ei ole pienituloisille matalampaa veroporrasta, on vuosien saatossa otettu käyttöön erinäisiä ja vähennyksiä, jotka saavat aikaan sen, että pienituloisen vero on n. 1200 €/kk tuloon asti nolla (pl. sosiaalivakuutusmaksut). Vähennyksistä johtuen ansiotuloveroasteikko ei ole niin selkeä tai johdonmukaisesti kiristynä kuin voisi luulla. Verotus ei kuitenkaan lähde nollassa, koska tuloluokasta riippumatta jokainen palkansaaja maksaa veronluonteisia sosiaalivakuutusmaksuja keskimäärin 8,25%. Lisäksi työnantajan maksettavana on tätä suurempi osuus sosiaalivakuutusmaksuja mukaan lukien suurin osa eläkemaksusta.

Monimutkainen ja keskinäisriippuvainen verovähennysten järjestelmä aiheuttaa sen, että uusia veronkevennyksiä tai sosiaalietuuksien korotuksia on hyvin vaikea kohdentaa tiettyille tulotasoille.

Ansiotuloverotuksen korkeaa tasoa kritisoidaan, koska sen haittavaikutuksena on työnteon kannustimien huononeminen. Sen sijaan parempia verotuksen muotoja olisivat haitta-erot, kulutusverot sekä kiinteistön tai maan verotus.²⁸ Yhteiskunnallisessa keskustelussa on enenevässä määrin herännyt ajatus työn verotuksen keventämisestä kompensationsa ilmastonmuutoksen torjunnassa välttämättömien haittaverojen korotuksista, jotka osuvat myös pienituloisiin, kun välttämättömien hyödykkeiden kuten lämmityksen, ruuan ja liikumisen hinta nousee. Nykyinen ansiotuloveroasteikko antaa kuitenkin vähän mahdollisuuksia keventää kaikista pienituloisimpien (tulot alle 1200 €/kk) verotusta, sillä heidän verotuksensa (sosiaalivakuutusmaksuja lukuun ottamatta) on jo nollassa.

Veroasteisiin vaikuttavat myös psykologiset ja periaatteelliset perustelut, jotka ovat lopulta arvovalintoja. Tulisiko mediaanituloisen marginaaliveroaste olla alle 50% tai mikä on korkein hyväksyttävä marginaaliveroaste? Joiden arvioiden mukaan korkein marginaaliveroaste voisi olla hieman nykyistä korkeampikin²⁹, mutta tämä ei välttämättä ole työn verotuksen keventämisen periaatteen mukaista. Kysymystä vaikeuttaa se, että merkittävä osa työn verotuksesta on piilossa työntekijältä työnantajan maksamien sosiaalivakuutusmaksujen muodossa. Alle mediaanituloisella nämä ovat jopa suurempia kuin hänen nimellisesti maksamansa varsinainen tulovero ja sosiaalivakuutusmaksu.

²⁸ IFS: <https://www.ifs.org.uk/docs/taxbydesign.pdf>

²⁹ VATT: https://vatt.fi/artikkeli/-/asset_publisher/pitaako-ylinta-tuloveroprosenttia-laskea-

Jos otetaan käyttöön universaali perusturvan osa eli perustulo, tulee ansiotuloverotusta tarkastella yhdessä sen kanssa. Perustulon rahoitus aiheuttaa suuren kustannuspaineen, jota useimmissa perustulomalleissa kompensoidaan korkeammilla tuloveroilla. Tällöin on mahdollista, että nimellinen veroaste on nykyistä korkeampi mutta efektiivinen veroaste (perustulo huomioituna) on nykyistä matalampi. Tällaisessa järjestelyssä on mahdollista tosiasiallisesti laskea myös pienituloisten veroastetta ja lisätä heidän käytettävissä olevia tulojaan. Täytyy kuitenkin tasapainoilla nimellisen ja efektiivisen veroasteen välillä, etteivät ne erkane liikaa toisistaan, sillä liian korkea nimellinen veroaste ja siten samalla efektiivinen marginaaliveroaste voi heikentää työnteon kannustimia.

Efektiivisesti progressiivinen veroasteikko mahdollistaa kevyemmän verotuksen pienituloisille, mikä voi auttaa heitä työllistymään. Toisaalta matalat veroportaat vaikeuttavat järjestelmän rahoitusta ja tarkoittaa, että sosiaalietuuksia voi saada melko korkeillakin tuloilla. Pienillä tuloilla tiukastikin verotettu lisätulo lisää käytettävissä olevia tuloja suhteessa enemmän kuin suurituloisilla, mikä osoittaa, että työnteon kannustinvaikutukset eivät ole yhtä suoraviivaisia kuin pelkästään progressiota katsoen voisi ajatella. Tästä syystä melko korkeakin työllistymisveroaste ei ole este toimivalle verotuksen ja sosiaaliturvan yhteensovittamiselle.

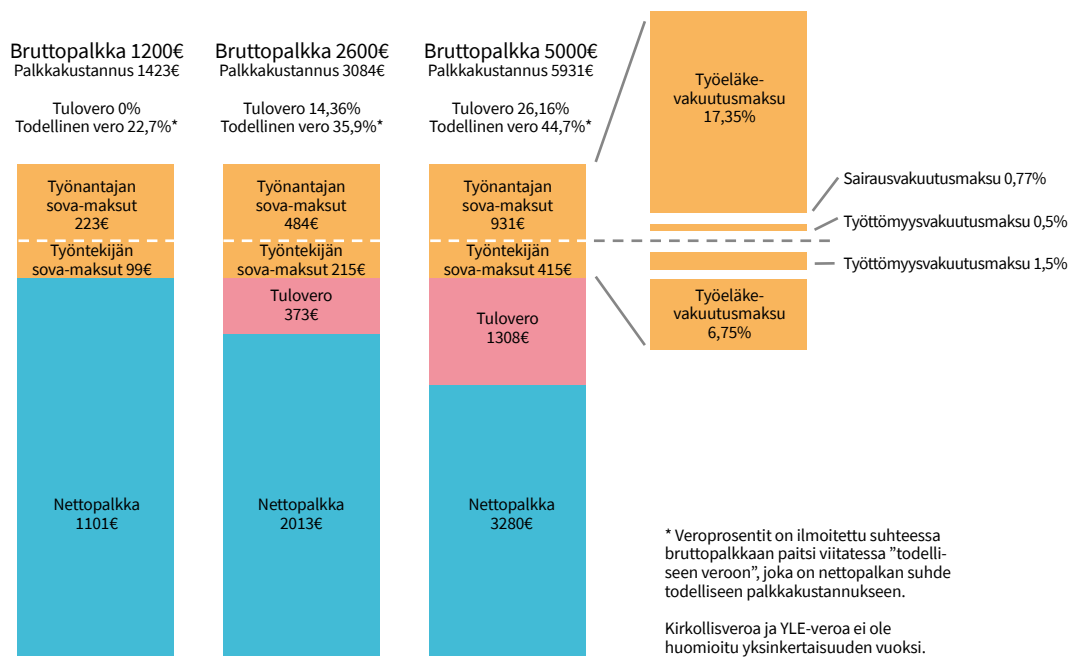
Ansiotuloverotuksen yksinkertaistaminen helpottaisi sen sovittamista yhteen sosiaaliturvan kanssa. Veronmaksajalle ei välttämättä ole olennaista, osaako hän itse laskea veroprosenttinsa, mutta järjestelmän ja veroprogression tulisi olla kuitenkin johdonmukainen. Tällä hetkellä marginaaliveroaste voi heittelehtiä ylös ja alas johtuen moninaisista vähenyksistä.

Sosiaalivakuutusmaksut osana verotusta

Oheinen kuva havainnollistaa, miten palkansaajan verokiila koostuu sekä tuloverosta että veronluonteisista maksuista. Todellinen veroprosentti on aina korkeampi kuin nimellinen tulovero. Matalilla tulotasoilla suurin osa veroista ja veronluonteisista maksuista ovat tasaveroja, jotka eivät ole progression piirissä. Palkansaajan verotus alkaa siis todellisuudessa reilusta 20 prosentista.

Huomattava osuus sosiaalivakuutusmaksuista on työnantajan maksettavina. Todellisuudessa on samantekevää lopputuloksen kannalta, kumpi osapuoli maksaa, sillä rahat tulevat samasta poolista ja lisäävät työn verokiilaa. Jos kaikki maksut olisivat työntekijän maksettavina, bruttopalkan tulisi vastaavasti olla korkeampi nettopalkan pysyessä samalla tasolla. Käytäntö tarkoittaa myös, että palkansaajan todellinen veroprosentti on piilossa häneltä itseltään. Tätä voidaan pitää ongelmallisena läpinäkyvän verotuksen periaatteen kannalta. Toisaalta osan veroista ollessa ”piilossa” on helpompi ylläpitää korkeaa veroastetta, sillä näkyvillä ollessaan saattaisi julkinen paine pakottaa laskemaan veroastetta reilusti. Tämä voi myös olla tavoitteellista riippuen, keneltä kysyy. Verotuksen läpinäkyvyyden edistämiseksi tulisi pohtia kaikkien vakuutusmaksujen kirjaamista palkansaajan palkkakuittiin.

Erilliset sosiaalivakuutusmaksut, joilla rahoitetaan tiettyjä sosiaaliturvan osia (työeläke, työttömyysturva ja sairauspäivärahat), monimutkaistavat verotusta ja kaventavat progressiota. Jos sosiaalivakuutusmaksut nousevat, pienentää tämä verotettavaa tuloa, jolloin tuloverokertymä pienenee tai vastaavasti ansiotuloveroprosenttia täytyy nostaa.



Työntekijän nimellinen ja todellinen verokiila eri palkkaluokissa.

Maksujen taustalla on historiallinen kehitys, joka on johtanut siihen, että kyseisiä etuuksia rahoitetaan rahastojen kautta. Vakuutusmaksujen olemassaoloa on perusteltu sillä, että niiden maksamiseen osallistuvat vain kyseisen etuuden käyttäjät. Toisaalta kyse on käytännössä yhteisvastuullisesta ja veroin kustannetusta sosiaaliturvasta, jolloin etuuksien rahoitus on verrannollinen mihin tahansa muuhun hyvinvointivaltion verovaroin kustantamaan palveluun. Kyseisten vakuutusperusteisten etuuksien suuruus ei myöskään korreloi suoraan maksettujen maksujen kanssa, sillä järjestelmä ei ole täysin rahastoiva. Valtio myös maksaa vaihtelevan osan rahastojen kuluista. Tämä korostaa järjestelmän veronluonteisuutta. Myöskään sillä ei ole väliä, onko maksaja työnantaja vai työntekijä, kuten edellä on käyty läpi.

Tasaveron kaltaiset sosiaalivakuutusmaksut vaikeuttavat progression ulottamista pienimpiin tuloluokkiin, mutta toisaalta tämän voi myös kompensoida täysin perustulon avulla. Siksi vakuutusperusteisen sosiaaliturvan rahoituksen uudistaminen ei ole akuutti toimenpide, ja johtuen sen moninaisista kytköksistä korporatioihin sekä valtion ja kuntien välisestä rahoituksen vastuunjaosta olisi uudistus hyvin aikaa vievä. Etenkin työeläkkeiden osalta vaatisi uudistus koko järjestelmän periaatteiden uudelleenarviointia, mikä on tämän selvityksen rajauksen ulkopuolella.

Muiden jäljellä olevien sosiaalivakuutusmaksujen siirtämistä osaksi palkansaajan ansiotuloveroprosenttia tulisi kuitenkin selvittää. Kansaneläkemaksu poistettiin vuonna 1996, minkä jälkeen kansaneläkkeet on maksettu edelleen Kelan hoitamasta kansaneläkerahastosta, mutta jonka rahoituksesta vastaa täysin valtio. Myös viime vuosien trendi on ollut samankaltainen, jossa vakuutusmaksuja on siirretty työntekijälle ja lopulta valtion maksettaviksi. Sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksu on jo siirtynyt lähes kokonaan valtion rahoittamaksi³⁰, ja sairausvakuutuksen päivärahamaksu on suurimmaksi osaksi sulautettu työntekijän veroprosenttiin.

³⁰ Tiedot antanut Kelan aktuaaripäällikkö Pertti Pykälä

Työttömyysvakuutusmaksun poistaminen vaatisi muutoksia ansiopäivärahan rahoitukseen, mikä edellyttäisi ansiosidonnaisen järjestelmän periaatteiden arviointia esimerkiksi yleisen ansiosidonnaisen mallin suuntaan.³¹ Nykyisessä työttömyysvakuutusmaksussa on myös riskinä, että taantuman kohdatessa se käyttäytyy myötäsyklisesti, kun työttömyyden kasvaessa nousevat myös paineet maksun korottamisesta heikentäen työn kannustavuutta.

Vakuutusmaksujen poistaminen edellyttäisi myös yrittäjien aseman selvittämistä suhteessa työttömyys- ja sairausvakuutukseen. Jos kyseiset vakuutukset ovat vapaaehtoisia ja yrittäjäriskisiin kuuluvia, täytyy olla jokin tapa maksaa tai olla maksamatta kyseisiä maksuja. Tämä liittyy läheisesti myös yhdistelmävakuutuksen toteuttamiseen, jossa tavoitteena on helpottaa palkansaajan ja yrittäjän työttömyysturvan yhdistämistä. Sama pätee myös ulkomaisen työvoiman verotukseen. Vakuutusmaksujen siirtäminen työnantajalta työntekijälle ei kuitenkaan ole ongelma tästäkään näkökulmasta.

Toimenpide-ehdotukset:

- Poistetaan tulonhankkimisvähennys, ansiotulovähennys, työtulovähennys ja perusvähennys. Kompensoidaan muutos veroasteiden uudelleenmäärittelyllä ja perustulolla.
- Kehitetään ansiotuloverotusta yhdessä sosiaaliturvan kanssa tarkastellen efektiivistä marginaaliveroastetta.
- Kirjataan myös työnantajan sosiaalivakuutusmaksut työntekijän palkkakuittiin.
- Kootaan sosiaalivakuutusmaksuja yhteen ja mahdollisuuksien mukaan poistetaan.

³¹ STM: http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161187/Rap_47_18_Kohti%20vakuuttavampaa%20ansioturvaa_netti.pdf

Vastuunjako sosiaaliturvan rahoituksessa ja myöntämisessä

Kun etuuden myöntäjä on sama kuin sen maksaja, säilyy kannustin tarkastella etuuden toimivuutta ja pyrkiä vähentämään sen tarvetta. Tällä hetkellä julkishallinnossa etuuksia myöntävät valtio (Kela) sekä kunnat. Etuusmenoja voidaan myös jakaa näiden välillä määrättyllä prosenttiosuudella, vaikka päätös etuuden myöntämisestä on vain toisella taholla jättäen ”piikin auki” toisen tahon suuntaan.

Kannustinvaikutusten vuoksi tulisi pohtia, millä julkishallinnon tasolla on vaikutusmahdollisuuksia etuusmenojen pienentämiseksi ja voiko tätä kannustinvaikutusta lisätä. Syyperusteiset sosiaaliuudet ovat tällaisia olosuhteisiin liittyviä etuuksia. Käytännössä kysymys on, mistä palveluista ja tehtävistä vastaa valtio ja mistä kunta tai muu valtiota paikallisempi taso.

Yleinen asumistuki tai perustulon asumislisä kompensoi alueellisesti korkeita asumiskustannuksia, joihin kyseisellä alueella on mahdollisuus vaikuttaa politiikallaan esimerkiksi kaavoituksen ja tuetun asumisen osalta. Työllisyyspolitiikkaa voidaan myös harjoittaa paikallisella tasolla, sillä työllisyys- ja muista sosiaalipalveluista vastaa usein kunta tai ELY-keskus.

Nykyään kunnat rahoittavat osan Kelan myöntämästä työmarkkinatuesta (n. 31% vuonna 2017), mikä kannustaa työllisyyden hoitamiseen. Lisäksi kunnat rahoittavat puolet Kelan myöntämästä perustoimeentulotuesta (pl. valtion rahoittamat paluumuuttajille ja pakolaisille maksettava perustoimeentulotuki).³² Sen sijaan muiden työmarkkinatuen tasoa vastaavien perusturvaetuuksien maksuun kunnat eivät osallistu. Tämä on ongelmallista, sillä tämä asettaa etuudet keskenään erilaiseen asemaan, jolloin kunnalla on kannustin vähentää työmarkkinatuen käyttöä mutta ei esimerkiksi sairauspäivärahan menoja. Tämä estää näiden etuuksien yhtenäistämistä ja palvelujen sujuvaa integrointia asiakaslähtöisesti. Myöskään yleisen asumistuen menoihin kunnat eivät nykyisellään osallistu.

Monet nykyisistä kunnista ovat liian pieniä, jotta ne voisivat ottaa hoitaakseen suurempaa osaa sosiaaliturvan kustannuksista. Lisäksi valtio etuuden myöntäjänä (ja maksajana) auttaa varmistamaan yhdenvertaisen kohtelun koko maassa.

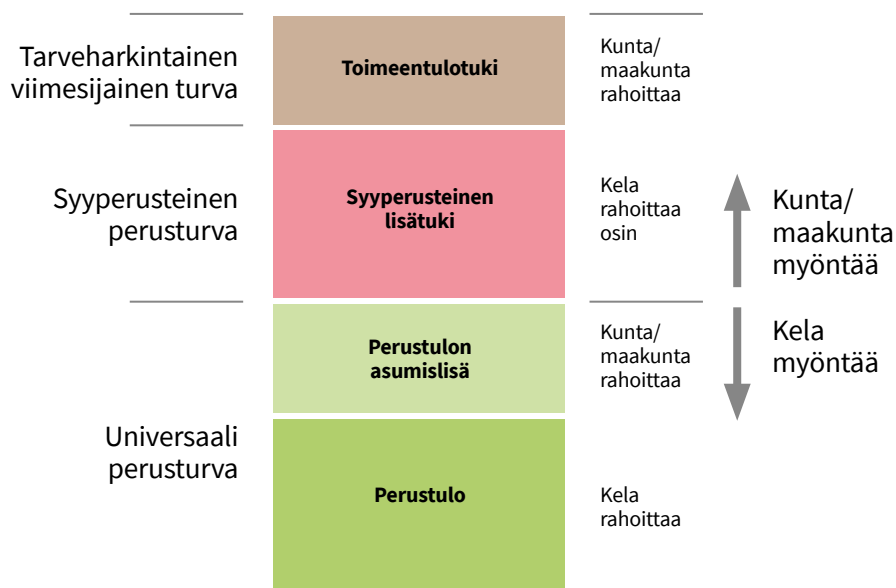
Sekä asumisen että työllisyyden hoidon ja sosiaalityön suhteen luonteva aluekoko olisi kuntia suurempi mutta valtiota paikallisempi maakunta. Työssäkäyntialueet käsittävät usein monta kuntaa, ja asumistuen tasossa ei voi olla pienen alueen sisällä suurta vaihtelua. Lisäksi maakunnalla olisi suuremman väestöpohjan ansiosta riittävän suuri ja vakaa rahoituspohja huolehtia etuusmenoista sekä monipuolisesta palvelujärjestelmästä. Kysymys maakuntien roolista tulevaisuudessa on kuitenkin vahvasti riippuvainen sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksesta. Mikäli Suomessa toteutetaan maakuntaudistus, jossa luodaan alueellinen maakuntahallinto, jolla on verotusoikeus, tulisi arvioida, miltä osin maakunnat ottaisivat vastuuta sosiaaliturvajärjestelmästä.

³² Tiedot antanut Kelan aktuaaripäällikkö Pertti Pykälä

Sosiaaliturvan saajan näkökulmasta on selkeintä, jos etuudet ja palvelut voi saada samasta paikasta eli ”yhdeältä luukulta” ainakin, kun kyseessä ovat syyperusteiset etuudet, joihin liittyy byrokratiaa. Tässä mielessä järjestelmä yksinkertaistuu, jos toimeentulotuen Kelan maksama perusosa korvautuu perustulolla ja jäljelle jää kokonaan kuntien hoitama täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki. Sosiaalityön ja työllisyyden palvelujen järjestäjän olisi selkeintä olla yksi ja sama taho eli kunta tai maakunta, joka voi paremmin integroida palvelut etuuskäsittelyyn ja jolla on myös kannustin säästää etuusmenoista. Tämän vuoksi työ- ja elinkeinotoimistojen työllisyyspalvelut tulisi siirtää muun sosiaalityön oheen kuntiin tai mahdollisesti tuleviin maakuntiin. Tällöin myöskään työvoimapolitiittiset lausunnot, jotka määrittelevät oikeuden etuuksiin eivät tulisi kolmannelta osapuolelta.

Universaalit ja vastikkeettomat koko maan kattavat etuudet tulisi jatkossakin olla Kelan myöntämiä ja maksamia. Perustulon asumislisä voi olla Kelan myöntämä perustulon yhteydessä, vaikka sen maksajana olisi osittain tai kokonaan kunta tai maakunta, sillä sen saaminen ei vaadi asiointia sosiaalitoimistossa. Syyperusteisten tarveharkintaa ja osallistumista vaativien etuuksien sekä viimesijaisen toimeentulotuen tulisi taasen olla merkittäviltä osin kunnan tai maakunnan myöntämiä ja maksamia. Sekä etuuskäsittelyn että tukipalvelujen tai niihin ohjauksen tulisi olla samalla taholla, jotta palvelut olisivat mahdollisimman saavutettavia. Koska työllisyyden hoito on koko maan talouden kannalta tärkeää, voi syyperusteisten etuuksien maksuvastuu olla jaettu valtion ja paikallistason välillä. Oleellista on, että sekä asumislisässä että työttömyys- ja sairaustuissa on jokin maksuosuus paikallistasolla lisäämässä kannustimia ehkäistä tuentarvetta. Sen sijaan vanhemmuuden tukien maksamiseen ei paikallistason tarvitse osallistua, sillä vanhemuus ei ole haitta, jota tulisi paikallisilla palveluilla ehkäistä.

**PERUSTURVAN KOLME PORRASTA
SEKÄ VALTION JA PAIKALLISHALLINNON VASTUUNJAKO**



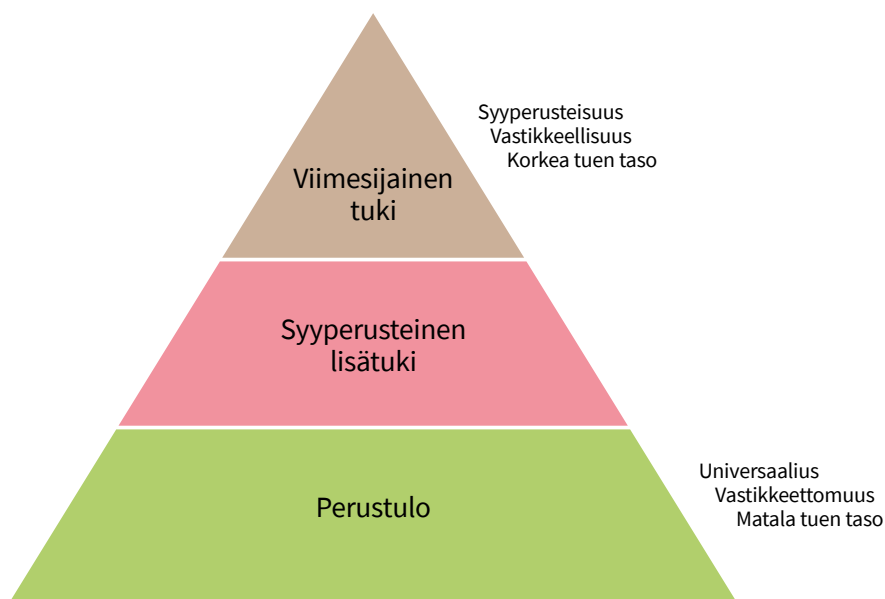
Valtion ja kuntien välisen rahoitusvastuun muutokset sekä tuloverotuksen uudistaminen edellyttävät näiden huomiointia kuntien valtionosuuksissa.

Jos ansiotulon verovähennykset poistettaisiin, ei valtion tarvitsisi kompensoida kuntien vähennysten vuoksi menettämää kunnallisveron kertymää. Toisaalta negatiivisen tuloveron malli käyttäytyy vähennyksen tavoin, jolloin valtio maksaa kunnille nykytavoin kunnan menettämät verotuotot. Yhtä lailla suurempi vastuu sosiaaliturvan maksamisesta aiheuttaa lisäkuluja kuntien talouteen. Tämä on kuitenkin melko suoraviivainen laskutoimitus, kun tarkoitus on säilyttää lopputulos kuntien talouden osalta vastaavana kuin nykyään. Jos maakuntaudistus ja maakuntien veronkanto-oikeus toteutetaan, aiheuttaa tämä joka tapauksessa muutoksia eri hallinnontasojen väliseen rahanjakoon. Kaikissa tapauksissa se taho, joka myöntää etuuden tai vähennyksen, kompensoi menetettyt verotulot muille tahoille, eli käytännössä valtio maksaa kunnalle tai maakunnalle valtionosuuksia.

Vision Perusturva 2030 -malli

Tässä selvityksessä esitettyjen tavoitteiden ja ratkaisujen pohjalta Visio esittää suomalaisen perusturvan kehittämisen tavoitteeksi 20-luvun aikana perusturvamallia, joka on nykyjärjestelmää yksinkertaisempi ja kattavampi mutta joka on nykyjärjestelmän tavoin yhdistelmä erilaisia palikoita. Se sisältää sekä universaaliutta että syyperusteisuutta. Mallin ratkaisujen perustelut sekä yksityiskohdat on käsitelty aiemmissa kappaleissa.

Vision perusturva 2030 -malli nostaa perusturvan tasoa kokonaisuutena nykyisestä, huomioi paremmin elämäntilanteiden moninaisuuden sekä helpottaa sosiaaliturvan ja työtulojen yhteen sovittamista. Se poistaa köyhyyttä ja vähentää toimeentulotuen tarvetta. Pitkäaikaistyöttömyyttä hoidetaan kattavien tukipalvelujen avulla.



Kolme sosiaaliturvan tasoa

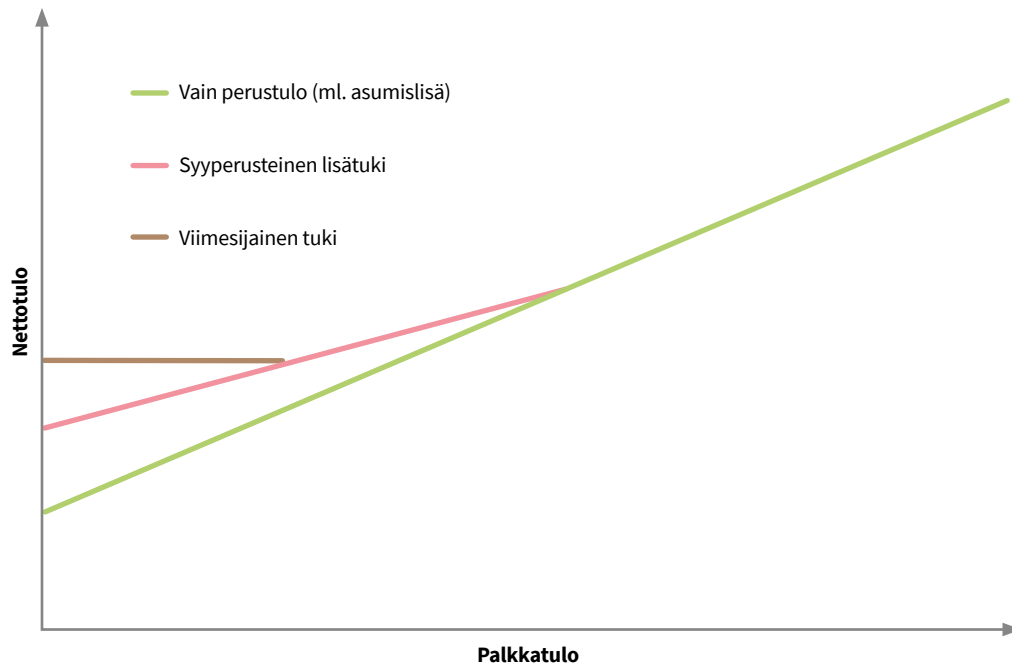
Perusturvamallin pohjan muodostaa vastikkeeton ja universaali perustulo, johon sisältyy alueellisesti vaihteleva perustulon asumislisä. Perustulo mahdollistaa tarvittaessa erittäin niukan elämisen, mutta käytännössä useimpien ihmisten täytyy hankkia lisätuloja katkaakseen menonsa pitkällä aikavälillä. Toisin sanoen se ei sisällä korkeaan perustuloon liitettyä pelkoa ihmisten passivoimisesta.

Asumislisä on yksilökohtainen vastikkeeton lisä perustuloon ja sen suuruus vaihtelee alueittain. Asuntotulo vähentää asumislisää. Sitä ei myöskään makseta vanhempiensa luona asuville nuorille. Lapsiperheissä lapset nostavat asumislisän suuruutta, ja lisän saa vuoroasuvista lapsista molempiin koteihin.

Ehdotus perustulon tasoksi tässä mallissa on 400 €/kk ja asumislisän 100–300 €/kk alueesta riippuen. Perustulo (ml. asumislisä) voidaan toteuttaa negatiivisen tuloveron avulla. Perustulo on integroitu tuloverotukseen, jolloin sillä ei ole erillistä tiukkaa tuloharkintaa ja käteen jäävät tulot kasvavat johdonmukaisesti ja ennustettavasti työtulojen kanssa.

Perustulon päälle rakentuu syyperusteinen ja vastikkeellinen lisäturva silloin, kun ihminen joutuu työttömäksi, sairastuu tai jää vanhempainvapaalle. Lisäturvalle on oma tuloharkinta, jonka myötä se leikkautuu pois tulojen kasvaessa. Sopiva syyperusteisen lisätuen taso voisi olla 400 €/kk. Ansiosidonnainen osa rakentuu tämän päälle kuten nykyäänkin esimerkiksi ansiopäiväraha peruspäivärahan päälle.

Lisäksi viimesijainen tarveharkintainen toimeentulotuki varmistaa toimeentulon vaikeimmissa ja yllättävissä elämäntilanteissa. Perustoimeentulotuki on korvattu vastikkeettomalla perustulolla, jolloin jäljelle jää kuntien myöntämä toimeentulotuki.



Kuva havainnollistaa, miten perustulon päälle maksettavien etuuksien tulosovittelu tapahtuu.

Asiakaslähtöiset palvelut

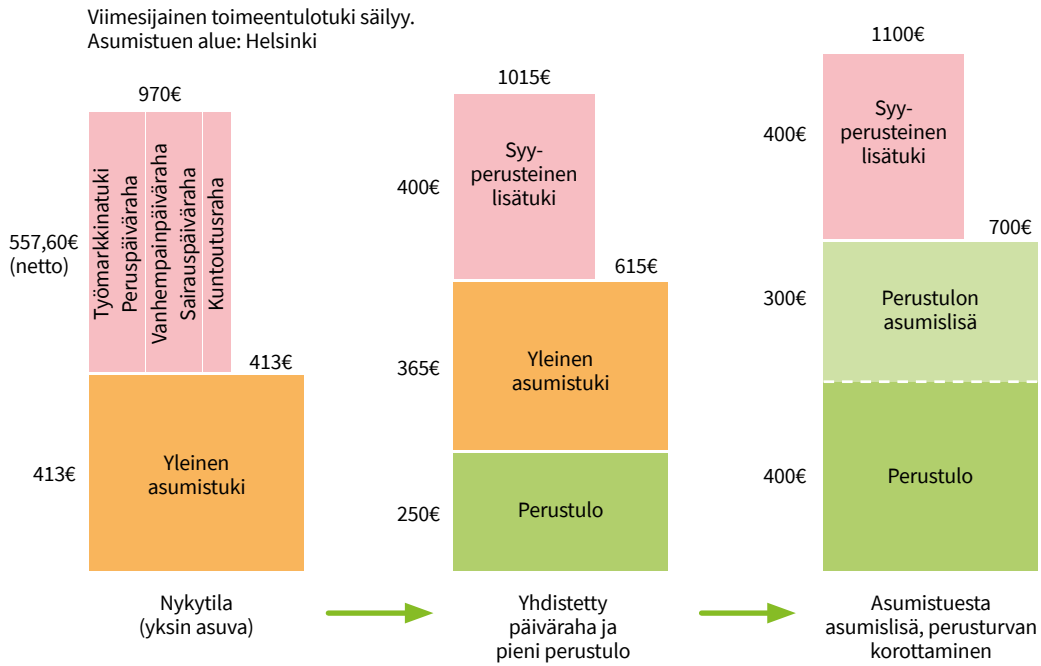
Työttömyyden tukipalvelut ovat nykyistä saavutettavampia ja asiakaslähtöisiä riippumatta asiakkaan työmarkkinatilanteesta. Tarvittavaa palvelua voi saada riippumatta siitä, mitä etuutta saa tai saako mitään perustulon lisäksi. Palveluilla pyritään kokonaisvaltaisesti vastaamaan yksilön tarpeisiin, oli se sitten työnhaku, koulutukseen hakeutuminen, sosiaalinen kuntoutus, päihdehoito, sairaudesta kuntoutuminen tai muu syy työttömyydelle. Palveluihin osallistuminen on mahdollista liittää syyperusteisen turvan saamisen ehdoksi, vaikka tämä ei ole välttämätön osa mallia. Palveluita tarjotaan aktiivisesti syyperusteista etuutta saaville sekä pitkäaikaisesti pelkän perustulon varassa eläville.

Keskipitkän aikavälin malli

Vision perusturva 2030 on saavutettavissa muokkaamalla nykyistä sosiaaliturvaa ja verotusta askelin seuraavan kymmenen vuoden aikana. Tämän jälkeen perusturvaa on mahdollista kehittää esimerkiksi kohti kattavampaa perustuloon pohjautuvaa mallia 2030 mennessä toteutetuista uudistuksista ja kokeiluista saatavien kokemusten sekä silloisen taloustilanteen perusteella. Lisäksi perusturvaa tulisi jatkossa sovittaa paremmin toimi-

maan yhteen ansiosidonnaisen turvan ja eläkejärjestelmän kanssa samojen periaatteiden eli kestävyys, selkeyden ja oikeudenmukaisuuden pohjalta.

PERUSTURVAETUUKSIEN KEHITTÄMINEN VAIHEITTAIN



Ensimmäinen iso askel: Pieni perustulo ja virtaviivaistettu verotus

Tämän osion laskelmat on tehty yhteistyössä Keskuskauppakamarin johtavan ekonomistin Mauri Kotamäen kanssa Vision ohjauksen pohjalta.

Vision perusturva 2030 -mallissa kuvatut suuret ja monen hallinnonalan läpäisevät muutokset vievät paljon aikaa ja valmistelutyötä ja ovat riippuvaisia taloudellisista realiteeteista pitkällä aikavälillä. Siksi sosiaaliturvan uudistamista tulisi tehdä paremmin hallittavissa paloissa, jotka mahdollistavat tulevat kehitykset mutta jotka ovat jo itsessään myönteisiä uudistuksia.

Jotta voidaan siirtyä kohti yksinkertaisempia sosiaaliturvan ja verotuksen järjestelmiä, jotka toimivat yhteen, täytyy ensin luoda rakenteet nykyjärjestelmän pohjalta. Askelten kustannusten julkiselle taloudelle tulee myös olla kohtuullisia ollakseen poliittisesti toteutuskelpoisia.

Ensimmäiset rakenteelliset askeleet perusturvan kehittämisessä:

1. nykyisten syyperusteisten perusturvaetuuksien yhtenäistäminen ja tuloharkinnan kohtuullistaminen
2. matala perustulo, joka korvaa sen osan nykyisestä perusturvasta
3. ansiotuloverotuksen yksinkertaistaminen ja yhdistäminen matalaan perustuloon
4. perusturvan kokonaistason korotus

Kuten selvityksessä on kuvattu, Suomen ansiotuloverotus on monimutkaista, eikä pienituloisimpien käytettävissä olevia tuloja ole mahdollista kasvattaa nimellistä tuloveroprosenttia laskemalla. Suoraviivainen ratkaisu tähän olisi lisätä työtulojen kanssa saumattomasti toimiva tulonsiirto – nimenomaisesti perustulo. Toisaalta, verotuksen yksinkertaistaminen tarkoittaisi tiettyjen verovähennysten poistamista, mikä korottaa merkittävästi todellista veroastetta heille, jotka nyt maksavat vain pakolliset sosiaalivakuutusmaksut. Nämä tekijät asettavat käytännössä alarajan perustulon tasolle, jotta pienituloisten käytettävissä olevat tulot eivät laske. Oheiset laskelmat osoittavat tämän summan olevan 250€/kk.

Pieni perustulo mahdollistaa kustannustehokkaalla tavalla verojärjestelmän yksinkertaistamisen sekä rakenteen, jonka avulla on mahdollista edetä kohti suurempaa perustuloa hallitusti. Pieni perustulo on kuitenkin jo itsessään positiivinen uudistus, sillä pienikin perustulo antaa lisäturvaa yrittäjille ja nykyisen sosiaaliturvan väliinputoajille. Se myös parantaa työssäkäyvien köyhien taloudellista asemaa. Pienen perustulon rakenne mahdollistaa helpon ja suoraviivaisen tavan kompensoida veronmaksajille nousevia ympäristö- ja kulutusveroja. Tällaisesta kompensatiosta on puhuttu myös nimellä ympäristöveronpalautus. Pieni mutta itsessään elämiseen riittämätön perustulo on luonteeltaan myös kansalaisosion kaltainen.

Pieni perustulo olisi mahdollisesti helpoin tapa kokeilla reaaliaikaisen tulorekisterin käyttöönottoa automaattisiin tulonsiirtoihin. Tällöin kyse ei olisi koko sosiaaliturvajärjestelmän laajuudesta kokeilusta vaan rajatusta osasta ilman häiriötä muiden etuuksien maksutukseen.

Nykyiset syyperusteiset vähimmäisetuudet olisi syytä yhtenäistää ensivaiheessa etenkin, kun pieni perustulo edellyttää muutenkin niiden tason tarkastamista. Työmarkkinatuki, peruspäiväraha, sairauspäiväraha, vanhempainpäiväraha ja kuntoutusraha yhtenäistään käsitteistöltään (tulo- ja perhekäsitteet) ja maksupäivämääriltään. Etuudet säilyvät vielä verollisina, mutta vaihteleviin etuuspäiviin perustuvasta määräytymisestä siirrytään yhtenäiseen ja selkeään kuukausikohtaiseen etuuden tasoon.

Etuus ei määrittele tarjottavia palveluita. Samalta luukulta voidaan ohjata tarvittavien palveluiden piiriin. Esimerkkejä erilaisista palvelutarpeista ovat työnhaku, työvalmennus, sosiaalinen kuntoutus, sairaus, fyysinen kuntoutus, kouluttautuminen tai yrittäjyysvalmennus.

Pienen perustulon laskeminen

Mallin laskelmissa käytettiin Tilastokeskuksen ylläpitämää Sisu-mikrosimulointimallia, jonka avulla saadaan selville muutosten vaikutuksen esimerkiksi tulonjakoon ja köyhyysasteeseen sekä mallin kustannukset julkistaloudelle. Mallissa perustulo on simuloitu kiinteänä perustulona, mutta negatiivisena tuloverona toteutettu malli olisi vaikutuksiltaan ja kustannuksiltaan identtinen, eikä sitä siksi ole tarpeen erikseen mallintaa.

Koska sekä sosiaaliturvajärjestelmä että verojärjestelmät ovat monimutkaisia ja niissä on paljon keskinäisriippuvuutta, on mikä tahansa uudistusaskel tasapainottelua eri ihmisryhmiin kohdistuvien vaikutusten välillä sekä erinäisten muuttujien hienosäätöä yhdessä. On myös selvää, että jos tavoitteena on yksinkertaistamisen lisäksi vähentää ainakin jossain

määrin köyhyyttä ja pyrkiä pitämään työn verotus kohtuullisena (ja pidemmällä aikavälillä laskea), maksaa muutos julkiselle taloudelle. Sosiaaliturvan ja verotuksen muuttujien tarkalla optimoinnilla on kuitenkin mahdollista löytää malli, joka yksinkertaistaa verotusta, poistaa köyhyyttä, kohtuullistaa pahimpia tuloloukkuja sekä luo Suomeen aidon perustulon hinnalla, joka on realistinen. Mallissa on pyritty muuttamaan vain niitä parametreja, joilla on eniten vaikutusta, jotta kokonaisuudesta ei tulisi liian rönsyävä ja vaikeasti hallittava askeleena.

Keskeisiä säädettäviä muuttujia ovat perustulon taso, tuloveron taso (veroportaat), vähimmäismääraisten päivärahojen taso ja sovitteluprosentti sekä yleisen asumistuen taso ja sovitteluprosentti. Muutokset näihin muuttujiin eivät jakaudu tasaisesti ja voivat johtaa vaihteleviin muutoksiin käytettävissä olevissa tuloissa. Vaikka yksittäisen tuen tai tukiyhdistelmän lähtötaso voi nousta, voi korkeamman efektiivisen verotuksen vuoksi muutos tuloihin olla nolla tai jopa hieman negatiivinen tietyillä ansiotuloväleillä. Siksi on varmistettava, että minkään palkan- tai tuensaajan ryhmän käytettävissä olevat tulot eivät merkittävästi laske nykytilanteeseen verrattuna. Keskeisiä tarkasteltavia tapauksia ovat palkansaaja, työmarkkinatuen saaja sekä opiskelija ja samat tapaukset yleisen asumistuen kanssa.

Ansiotuloverotuksesta verottaja tekee automaattisesti neljä vähennystä: tulonhankkimisvähennys, ansiotulovähennys, työtulovähennys ja perusvähennys. Kun nämä poistetaan, verotus yksinkertaistuu, mutta samalla se kiristyy huomattavasti pienituloisille, jotka eivät nyt maksa ollenkaan tuloveroa. Tämä myös vähentää progressiota. Kunnallisverotuksen pysyessä samalla tasolla (keskimäärin 19,88% vuonna 2019), asettuu palkansaajan efektiivinen veroaste sosiaalivakuutusmaksuineen minimissään tasolle 26,49% (vrt. nyk. 8,25%) suhteessa bruttopalkkaan. Tämä asettaa perustulon tason alarajaksi 250€ /kk, jolloin perustulon tuoma tulonlisä kumoutuu n. 1300€ /kk -tulotasolla nousseen verotuksen vuoksi.

Koska nykyinen todellinen marginaalivero ja sen porrastus eri tuloilla eroaa vähennysten vuoksi merkittävästi valtionveron veroportaista, täytyy näille sopivat luvut määritellä uudestaan, jotta mallin todellinen veroaste noudattelisi läheisesti nykytilannetta. Tavoitteena tulisi ensivaiheessa olla vain pienet muutokset mediaani- ja keskituloisille. Efektiivinen veroaste ei saisi nousta alle keskituloisilla, mutta mallin rahoituksen vuoksi voi olla järkevää kerätä hieman enemmän veroja suurista tuloista. Tämän voi toteuttaa myös nykyistä matalammalla korkeimmalla veroportaalla. Veroportaiden määrä voidaan laskea nykyisestä neljästä (pl. nollaveroporras) kolmeen. Perustulo itsessään tuo progressiivisuutta järjestelmään, jolloin progressio ei todellisuudessa vähene, vaikka nimellisen tuloveron vaihteluväli olisi nykyistä pienempi.

250€ nosto perusturvan kokonaisuuden enimmäistasoon olisi kuitenkin liian suuri korotus sekä kallista julkistaloudelle. Siksi vastaavasti tulisi jonkin verran laskea vähimmäismäärisiä perusturvaetuuksia sekä yleistä asumistukea siten, että eri etuusyhdistelmien summa nousee hieman nykyisestä. Eri etuuksien suuruuksilla, niiden tulosoittelulla sekä pohjalla olevan tuloveroasteikon hienosäädöllä on mahdollista luoda malli, jossa efektiivinen veroaste pysyy lähellä nykytilaa. Käytännössä nämä kannattaa asettaa siten, että pienituloisille muutokset tuloissa ovat positiivisia tai olemattomia, mutta ei juurikaan negatiivisia.

Kuitenkin nykyään tietyillä etuusyhdistelmillä käytettävissä olevat tulot kasvavat epätaisisesti ja epäjohton mukaisesti ansiotulojen myötä. Siksi on hyväksyttävää, että joissain tapauksissa, joissa nykytilanteessa henkilö on muita saman etuuden saajia suotuisammassa verotuksellisessa tuloluokassa, tulot laskevat johtuen tasaisemmasta tulokarttumasta. Tämä koskee erityisesti yleistä asumistukea. Tasaisempi tulokarttuma tarkoittaa reilumpaa tulonjakoa tuensaajien välillä. Hyväksymällä joidenkin tuensaajien käytettävissä olevien tulojen lasku voidaan pitää mallin kustannukset kohtuullisempina.

Työmarkkinatuen suojaosa on säilytetty mallissa, jotta muutettavien parametrien määrä pysyisi pienenä ja jotta malli olisi helpommin vertailtavissa nykytilaan.

Vaikka tämän selvityksen tarkoitus ei ole käsitellä ansiosidonnaista päivärahaa, täytyy se kuitenkin huomioida laskelmissa, sillä peruspäivärahan muutokset sekä perustulon lisääminen heijastuvat myös ansiopäivärahan saajiin. Tämän ryhmän tulojen kasvattaminen ei ole uudistuksessa tarkoituksenmukaista. Jotta muutos olisi mahdollisimman neutraali tältä osin, täytyy ansiopäivärahan karttumakerrointa säätää. Tällä on hieman tuloja tasava vaikutus ansiopäivärahan saajien kesken. Muuten mallissa ei pyritä oleellisesti muuttamaan etuuden luonnetta. Kuitenkin pienetkin muutokset ansiosidonnaisiin etuuksiin ovat poliittisesti hankalia ja vaativat pitkällisen prosessin ja vahvan poliittisen tahtotilan.

250€ perustulomallin mikrosimulaation parametrit

- **Ansiotuloverotus**

- › Poistetaan tulonhankkimisvähennys, ansiotulovähennys, työtulovähennys ja perusvähennys (jätetään kuitenkin eläkeläisille).
- › Valtion tuloveroasteikko muuttuu 3-portaiseksi:
 - 0–1399 €/kk → 0%
 - 1400–2299 €/kk → 11%
 - 2300–3699 €/kk → 20%
 - 3700 €/kk → 30%

- **Perustulo**

- › Jokaiselle 18–64-vuotiaalle (pl. eläkeläiset) maksetaan 250 euron kuukausittainen veroton perustulo
- › Perustuloa ei huomioida päivähoidon tai yleisen asumistuen perusteissa

- **Työmarkkinatuki, peruspäiväraha, sairauspäiväraha ja vanhempainpäiväraha**

- › Suuruus 560 €/kk
- › Työttömyysturvan sovittelu → 36 %

- **Ansiopäiväraha**

- › Ansiosidonnaisten etuuksien perusosa seuraa perusturvan suuruutta
- › Ansiopäivärahan ensimmäinen karttumakerroin → 38 %
- › Korotetun ansiopäivärahan ensimmäinen karttumakerroin → 48 %
- › Työttömyysturvan sovittelu → sama kuin työmarkkinatuessa

- **Asumistuki**

- › Vähennetään enimmäisasumismenoja 60 eurolla.
- › Omavastuuosuuden laskukaavan kerroin 0,42 → 0,29
- › Asumistuen ansiotulovähennys poistuu

Laskelma tehdään SISU-mikrosimulointimallilla. Laskelma on staattinen, eli se ei huomioi uudistuksesta seuraavia käyttäytymisvaikutuksia. Käytetty aineistovuosi on 2016 ja mallin parametrit on deflatoitu vuoden 2019 tasoon käyttäen kuluttajahintaindeksiä.

Mikrosimulaation tulokset

Mallin kustannus julkiselle sektorille on 542 miljoonaa euroa. Käytännössä tällöin valtion ja kuntien välisiä valtionosuuksia tulisi tarkistaa, jos pyritään pitämään kuntien talous nykyisenlaisena.

Vaikka eläkkeiden verotus on de facto erillinen palkansaajien verotuksesta, on molemmat johdettu samoista veroasteikoista. Tämän vuoksi tuloveron muutokset mallissa näkyvät myös lisääntyneenä eläketuloverokertymänä, mikä ei ole mallin tarkoitus. Tämä summa on neutraloitu laskelmassa. Uudistuksessa tulisi siis huomioida näiden kahden tulomuodon verotuksen kytkös ja pyrkiä selkeämmin erottamaan ne toisistaan.

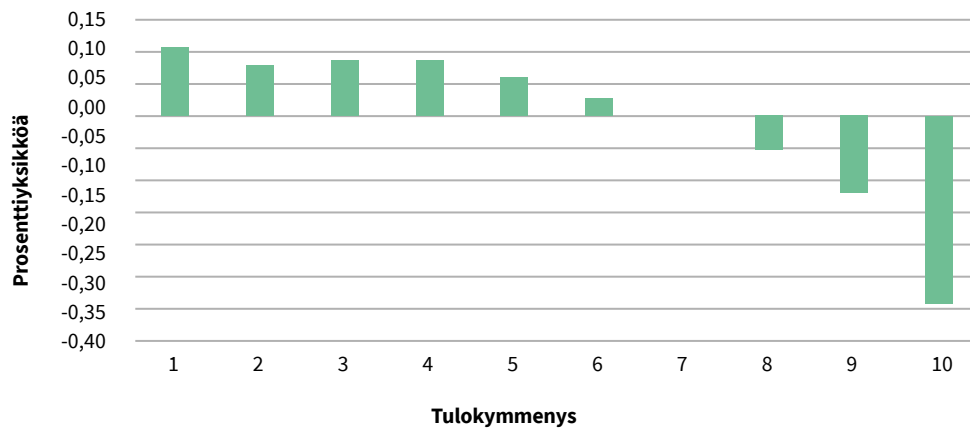
Johtuen poistuneista vähennyksistä, nykyisillä nimellisillä kirkollisveroprosenteilla kerätäisiin 152 milj. € enemmän veroja. Tällöin seurakuntien tulisi tarkistaa veroprosenttiaan alaspäin pitääkseen verokertymän nykyisellä tasolla, sillä muuten kyseessä olisi merkittävä veronkorotus kirkollisverovelvollisille. Tätä ei kuitenkaan tarvitse arvioida tässä laskelmassa, sillä kirkollisveron maksaminen on vapaaehtoista ja sen suuruudesta ei päätetä valtion tai kuntien päätöksenteossa.

Mallissa Gini-kerroin ja pienituloisuusaste laskivat. Pienituloisuus (60% mediaanituloista) väheni 23 000 henkilöllä. Toimeentulotuen saajien määrä väheni jopa 39 prosenttia! Köyhyyden vähentämisen tavoitteessa nämä tulokset ovat siis positiivisia.

Koska mallissa sosiaaliturvan parannukset kohdistuvat työikäiseen väestöön eikä lapsiin tai vanhuksiin, näyttäytyvät näiden ryhmien pienituloisuusasteiden muutokset huonoilta. Tämä johtuu osittain siitä, että koko väestön tasolla mediaanitulo kasvaa, jolloin suhteellisesti näiden ryhmien tilanne huononee, vaikka tulot pysyisivät samoina. Sekä lapsiin että eläkeläisiin kohdistuvia sosiaaliturvan muutoksia olisi tarpeen tehdä, mutta niitä ei tässä selvityksessä käsitellä syvällisemmin.

KOHDE	MUUTOS, %-YKSIKKÖÄ	MUUTOS, HENKILÖÄ
Gini-kerroin	-0,6	
Keskitulo	108	
Mediaanitulo	229	
Pienituloisuusaste (60 %)	-0,42	-22950
Pienituloisuusaste (50 %)	-0,49	-26895
Lapsiköyhyys (60 %)	0,01	154
Lapsiköyhyys (50 %)	0,46	4992
Vanhusköyhyys (60 %)	0,61	6978
Vanhusköyhyys (50 %)	0,26	3006
Työlliset pienituloisissa (60 %)	-0,51	-11142
Työlliset pienituloisissa (50 %)	-0,36	-7797
Miehet pienituloisissa (60 %)	-0,58	-15827
Miehet pienituloisissa (50 %)	-0,62	-16786
Naiset pienituloisissa (60 %)	-0,26	-7123
Naiset pienituloisissa (50 %)	-0,36	-10109
Työkäinen väestö pienituloisissa (60 %)	-0,92	-30081
Työkäinen väestö pienituloisissa (50 %)	-1,06	-34893
Toimeentulotuki (kotitaloudet)	-39	-97527

TULO-OSUUDEN MUUTOS

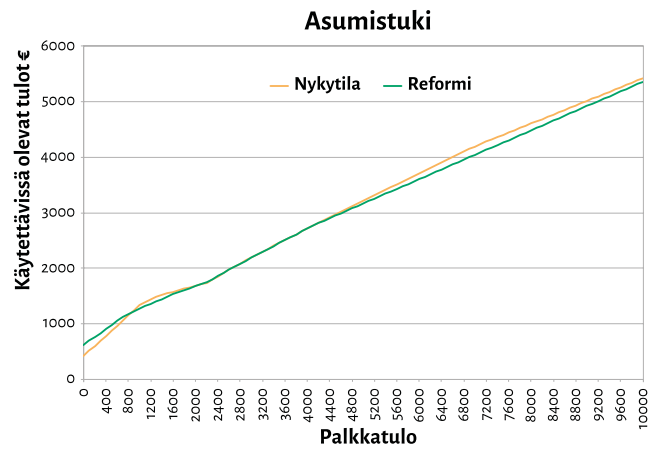
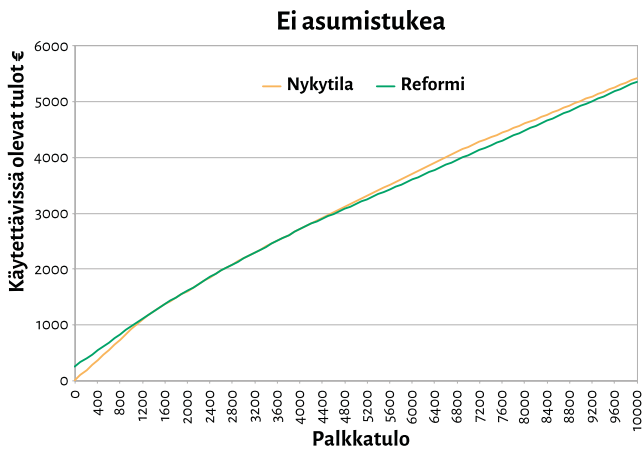


KOHDE	KUSTANNUS	
Sairausvakuutuslain mukaiset päivärahat yhteensä	11	
Työttömyysturva ja koulutustuki yhteensä	728	
Opintoraha yhteensä	0	
Kunnallisverot	-3088	
Kirkollisverot	-152	
Sairaanhoidomaksut	-31	
Valtion tuloverot	-3828	
Pääomatulon verot	-9	
Yle-vero	0	
Asumistuet yhteensä	153	
Päivähoitomaksut yhteensä	2	
Toimeentulotuki	544	
Perustulo	-8707	
Käytettävissä olevat rahatulot, vähennetty kirkollisverot	-160	
Käytettävissä olevat rahatulot	-312	
Verot yhteensä	7109	Verotuotto kasvaa
Etuudet	739	Etuusmeno pienenee
Asumistuki, toimeentulotuki, päivähoitomaksut	699	Nämä menot pienentyvät
Perustulo	-8707	Perustulon kustannus
	-161	Pyörityksistä ym. Johtuva pieni heitto
Työttömyysturva		
Ansiopäivärahamenot, milj. euroa	-345	Etuusmenot alenevat
Työmarkkinatukimenot, milj. euroa	-313	Etuusmenot alenevat
Peruspäivärahamenot, milj. euroa	-54	Etuusmenot alenevat
Todellinen kustanus (ylimääräiset eläkeverot poistettu)	-542	

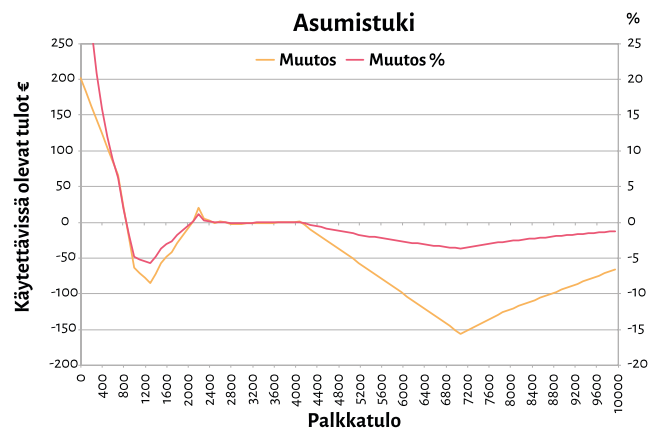
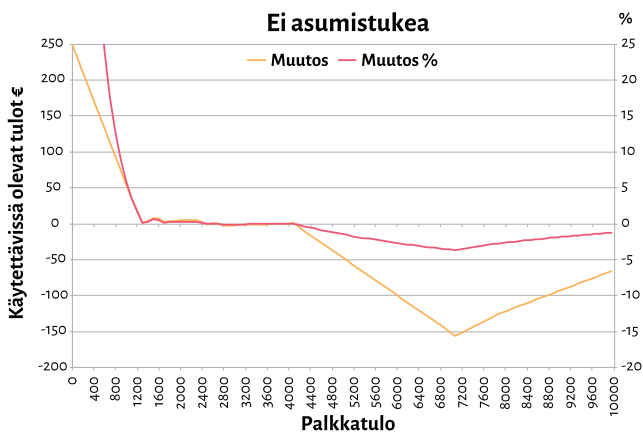
Seuraavaksi tarkastellaan muutoksia tuloihin ja veroasteisiin eri tarkastelutapauksille.

Palkansaaja

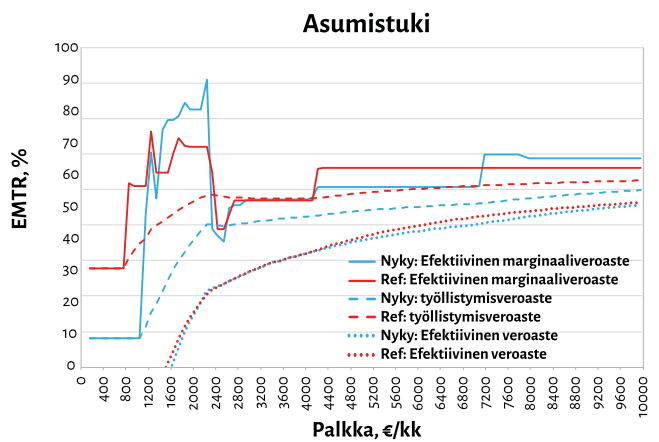
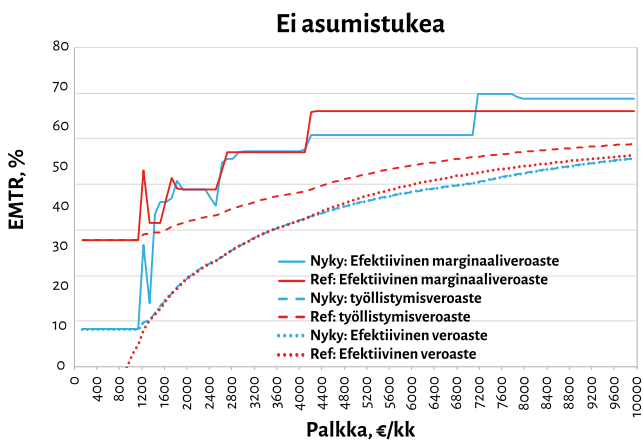
Käytettävissä olevat tulot palkan mukaan



Käytettävissä olevien tulojen muutos

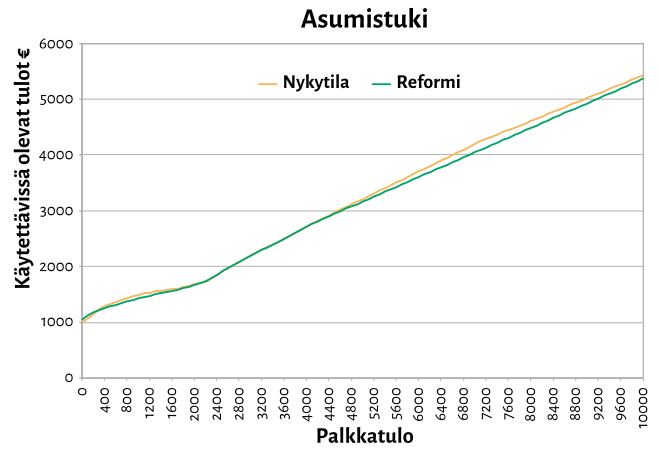
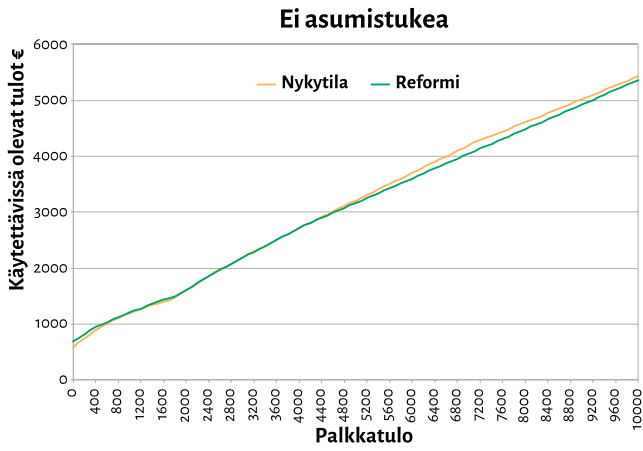


Veroasteet

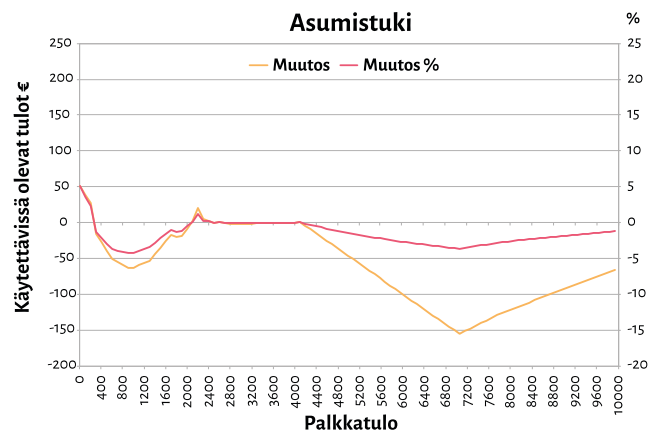
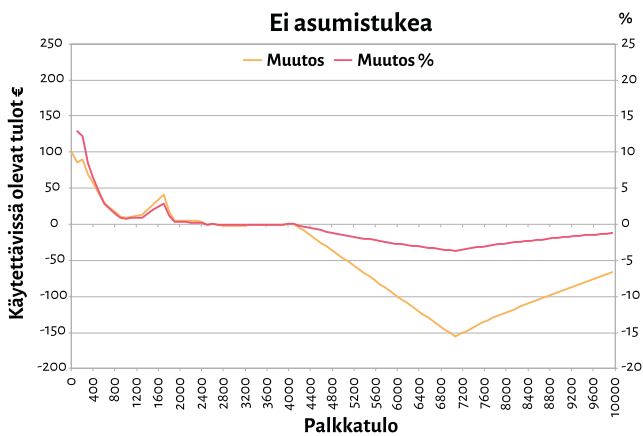


Työmarkkinatuen saaja

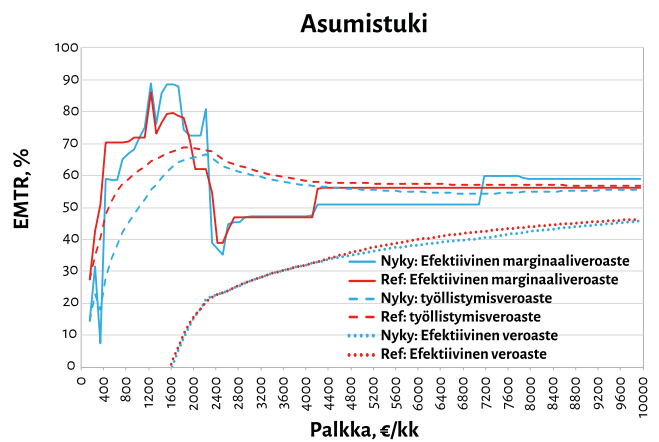
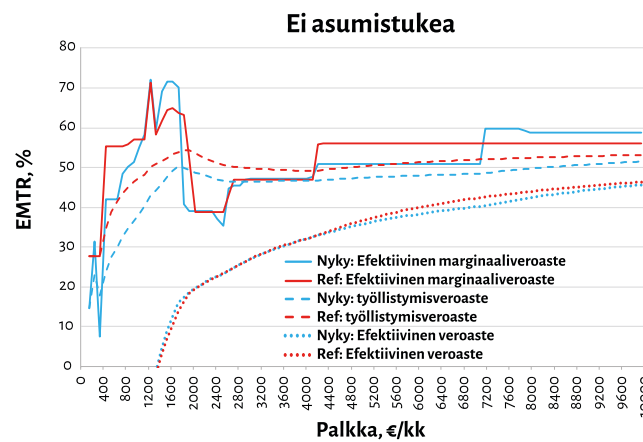
Käytettävissä olevat tulot palkan mukaan



Käytettävissä olevien tulojen muutos



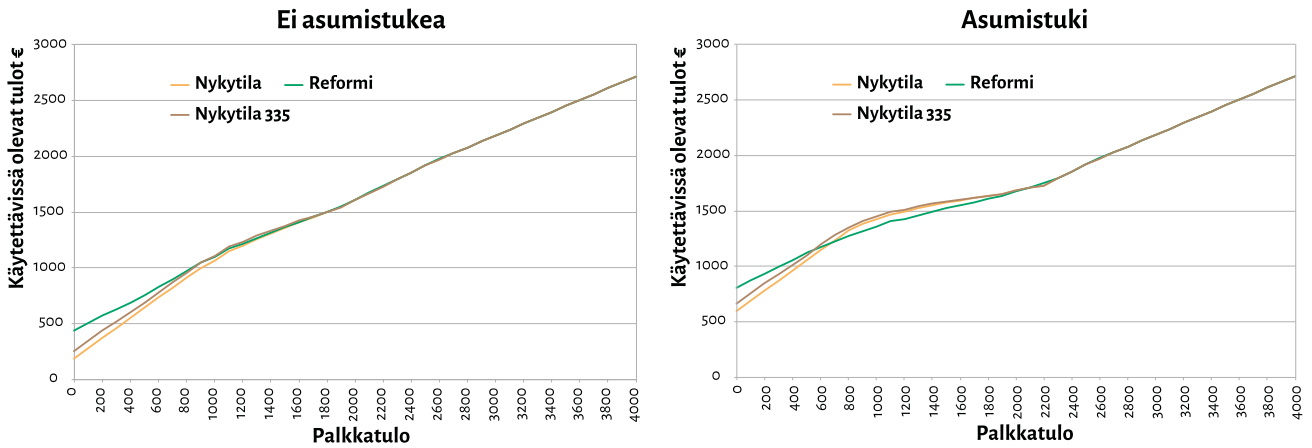
Veroasteet



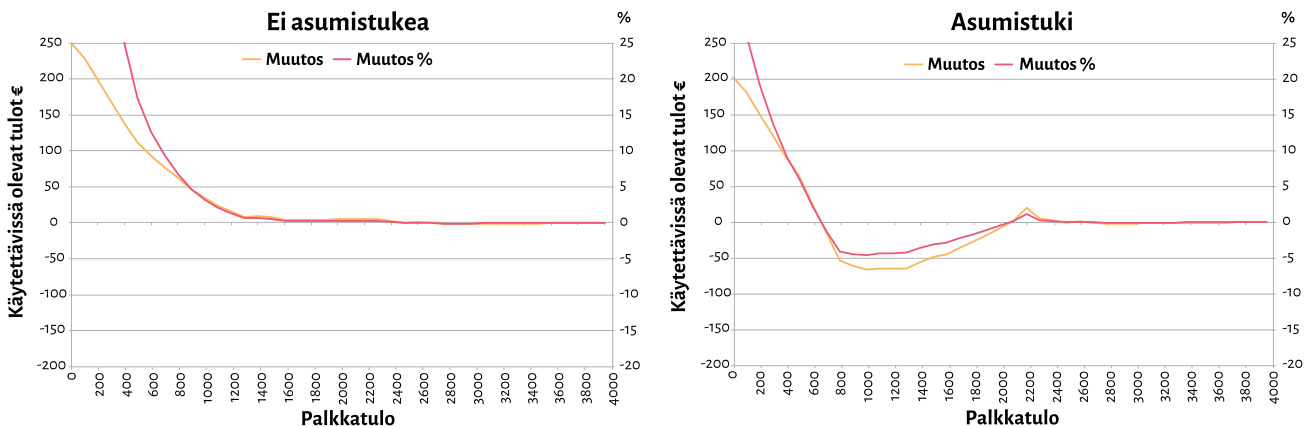
Opiskelija

Simulaatiossa on laskettu 9 kuukauden opintoraha jaettuna koko vuodelle. Nykytilan ja perustulomallin lisäksi mukana on vertailun vuoksi nykytila sillä muutoksella, että opintoraha on nostettu tasolle 335 €/kk. Verrattuna nykytilaan, pienituloiset opiskelijat hyötyvät ja suurituloiset häviävät. Vuonna 2017 Helsingin yliopistossa opiskelevan mediaani palkkatulo oli 800 €/kk.³³

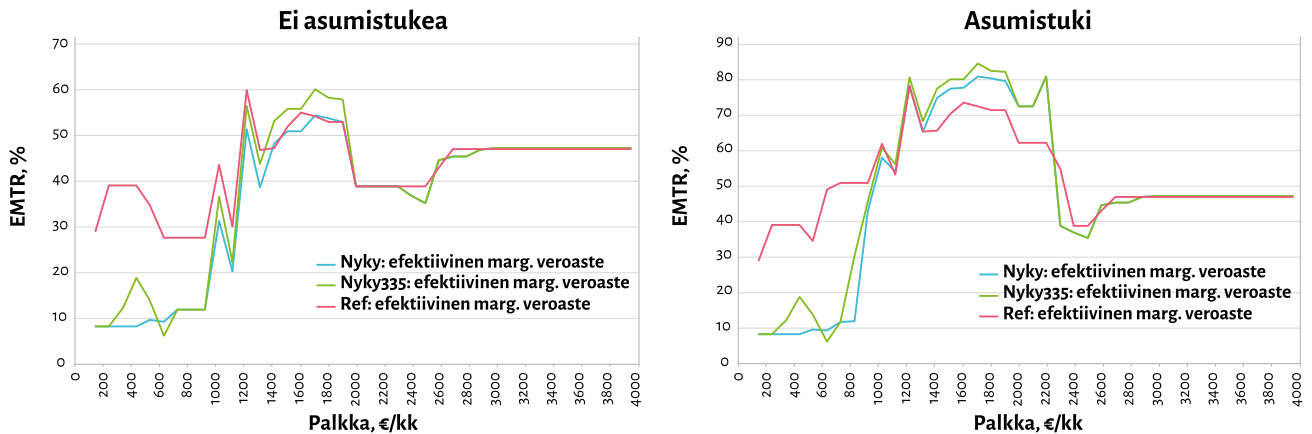
Käytettävissä olevat tulot palkan mukaan



Käytettävissä olevien tulojen muutos



Veroasteet



³³ HYY: https://hyy.fi/sites/default/files/ayy_hyy_toimeentulo_valmis2018_2.pdf

Jatkoaskel: Sosiaalivakuutusmaksujen siirto ja 265€ perustulo

Mahdollinen askel verotuksen yksinkertaistamiseksi olisi myös työnantajan työttömyysvakuutusmaksun sekä sairauspäivärahamaksun siirtäminen osaksi työntekijän vastaavia maksuja. Näiden summa on vuonna 2019 1,27% bruttopalkasta. Tällöin työnantajan ai-noaksi sosiaalivakuutusmaksuksi jäisi työeläkevakuutusmaksu. Korkean palkkasumman työnantajien korotettu työttömyysvakuutusmaksu pitäisi tällöin poistaa tai säilyttää erilisenä maksuna.

Siirto olisi työn kustannusten keventämistä työnantajan hyödyksi. Palkansaajalle siirto kompensoitaisiin hieman korkeammalla perustulolla ja muiden etuuksien hienosäädöllä siten, että tulovaikutukset olisivat hyvin lähellä edellä esitettyä 250 €/kk perustulon mallia.

• **Ansiotuloverotus ja vakuutusmaksut**

- › Poistetaan tulonhankkimisvähennys, ansiotulovähennys, työtulovähennys ja perusvähennys (jätetään kuitenkin eläkeläisille).
- › Valtion tuloveroasteikko muuttuu 3-portaiseksi:
 - 0–1399 €/kk → 0%
 - 1400–2299 €/kk → 10%
 - 2300–3599 €/kk → 19,5%
 - 3600 €/kk → 29%
- › Työnantajan työttömyysvakuutusmaksun 1,27 prosenttiyksikön osuus siirretty vakuutetulle

• **Perustulo**

- › Jokaiselle 18-64-vuotiaalle (pl. eläkeläiset) maksetaan 265 euron kuukausittainen veroton perustulo
- › Perustuloa ei huomioida päivähoidon tai yleisen asumistuen perusteissa

• **Työmarkkinatuki, peruspäiväraha, sairauspäiväraha ja vanhempainpäiväraha**

- › Suuruus 550 €/kk
- › Työttömyysturvan sovittelu → 35 %

• **Ansiopäiväraha**

- › Ansiosidonnaisten etuuksien perusosa seuraa perusturvan suuruutta
- › Ansiopäivärahan ensimmäinen karttumakerroin → 38 %
- › Korotetun ansiopäivärahan ensimmäinen karttumakerroin → 48 %
- › Työttömyysturvan sovittelu → sama kuin työmarkkinatuessa

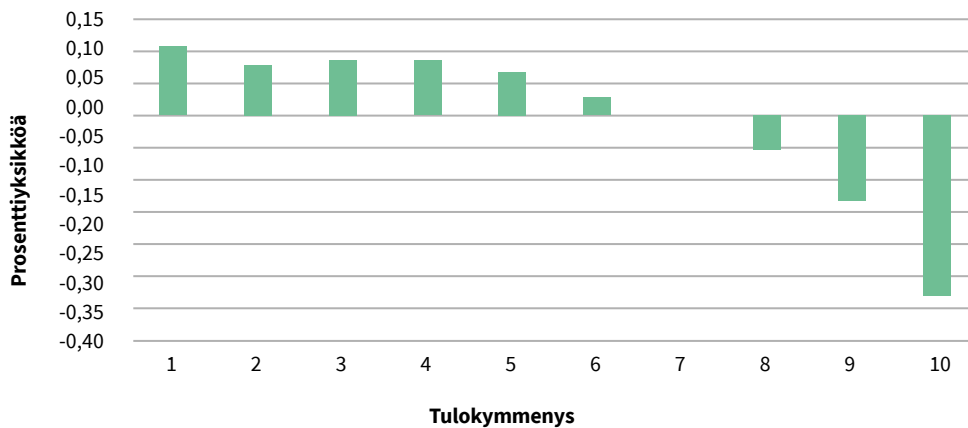
• **Asumistuki**

- › Vähennetään enimmäisasumismenoja 70 eurolla.
- › Omavastuuosuuden laskukaavan kerroin 0,42 à 0,28
- › Asumistuen ansiotulovähennys eli suojaosa poistuu (300 €/kk à 0 €/kk)

Laskelma tehdään SISU-mikrosimulointimallilla. Laskelma on staattinen, eli se ei huomioi uudistuksesta seuraavia käyttäytymisvaikutuksia. Käytetty aineistovuosi on 2016 ja mallin parametrit on deflatoitu vuoden 2019 tasoon käyttäen kuluttajahintaindeksiä.

KOHDE	MUUTOS, %-YKSIKKÖÄ	MUUTOS, HENKILÖÄ
Gini-kerroin	-0,61	
Keskitulo	170	
Mediaanitulo	286	
Pienituloisuusaste (60 %)	-0,45	-24536
Pienituloisuusaste (50 %)	-0,51	-28261
Lapsiköyhyys (60 %)	-0,07	-766
Lapsiköyhyys (50 %)	0,41	4432
Vanhusköyhyys (60 %)	0,75	8624
Vanhusköyhyys (50 %)	0,32	3679
Työlliset pienituloisissa (60 %)	-0,55	-11975
Työlliset pienituloisissa (50 %)	-0,38	-8357
Miehet pienituloisissa (60 %)	-0,62	-16933
Miehet pienituloisissa (50 %)	-0,65	-17713
Naiset pienituloisissa (60 %)	-0,27	-7603
Naiset pienituloisissa (50 %)	-0,38	-10549
Työkäinen väestö pienituloisissa (60 %)	-0,99	-32393
Työkäinen väestö pienituloisissa (50 %)	-1,11	-36372
Toimeentulotuki (kotitaloudet)	-40	-100506

TULO-OSUUDEN MUUTOS



KOHDE	KUSTANNUS	
Sairausvakuutuslain mukaiset päivärahat yhteensä	12	
Työttömyysturva ja koulutustuki yhteensä	773	
Opintoraha yhteensä	0	
Kunnallisverot	-2882	
Kirkollisverot	-143	
Vakuutusmaksut (työttömyysvakuutusmaksu +1,27)	-968	
Sairaanhoidomaksut	-28	
Valtion tuloverot	-3288	
Pääomatulon verot	-8	
Yle-vero	0	
Asumistuet yhteensä	164	
Päivähoitomaksut yhteensä	2	
Toimeentulotuki	561	
Perustulo	-9230	
Käytettävissä olevat rahatulot, vähennetty kirkollisverot	-399	
Käytettävissä olevat rahatulot	-542	
Verot yhteensä	7317	Verotuotto kasvaa
Työnantajamaksu alenee	-968	Työttömyysvakuutusmaksun työnantajan osuuden siirto työntekijälle
Etuudet	785	Etuusmeno pienenee
Asumistuki, toimeentulotuki, päivähoitomaksut	727	Nämä menot pienentyvät
Perustulo	-9230	Perustulon kustannus
	-1368	Pyörityksistä ym. Johtuva pieni heitto
Työttömyysturva		
Ansiopäivärahamenot, milj. euroa	-361	Etuusmenot alenevat
Työmarkkinatukimenot, milj. euroa	-337	Etuusmenot alenevat
Peruspäivärahamenot, milj. euroa	-59	Etuusmenot alenevat
Todellinen kustannus (ylimääräiset eläkeverot poistettu)	-1701	
Hinta ilman työnantajien veroalennusta	-733	

Lisäaskel: 300 €/kk perustulon herkkyytlaskelma

Tässä simulaatiossa ei ole suhteessa 265€ perustulon malliin muutettu muuta kuin perustulon tasoa +35€, jolloin sen saavat kaikki yhtäläisesti kaikissa tuloluokissa. Tämä nostaa mallin kustannuksia huomattavasti mutta on suoraviivainen tapa toteuttaa tulonsiirto kuten ympäristöveron kompensatio kaikkiin tuloluokkiin.

KOHDE	MUUTOS, %-YKSIKKÖÄ	MUUTOS, HENKILÖÄ
Gini-kerroin	-0,74	
Keskitulo	476	
Mediaanitulo	604	
Pienituloisuusaste (60 %)	-0,45	-24603
Pienituloisuusaste (50 %)	-0,55	-30614
Lapsiköyhyys (60 %)	-0,35	-3751
Lapsiköyhyys (50 %)	0,25	2712
Vanhusköyhyys (60 %)	1,66	19033
Vanhusköyhyys (50 %)	0,69	7950
Työlliset pienituloisissa (60 %)	-0,7	-15194
Työlliset pienituloisissa (50 %)	-0,45	-9810
Miehet pienituloisissa (60 %)	-0,69	-18746
Miehet pienituloisissa (50 %)	-0,7	-19159
Naiset pienituloisissa (60 %)	-0,21	-5857
Naiset pienituloisissa (50 %)	-0,41	-11455
Työikäinen väestö pienituloisissa (60 %)	-1,22	-39883
Työikäinen väestö pienituloisissa (50 %)	-1,26	-41277
Toimeentulotuki (kotitaloudet)	-47	-116913

TULO-OSUUDEN MUUTOS



KOHDE	KUSTANNUS	
Sairausvakuutuslain mukaiset päivärahat yhteensä	12	
Työttömyysturva ja koulutustuki yhteensä	773	
Opintoraha yhteensä	0	
Kunnallisverot	-2882	
Kirkollisverot	-143	
Vakuutusmaksut (työttömyysvakuutusmaksu +1,27)	-968	
Sairaanhoidotmaksut	-28	
Valtion tuloverot	-3288	
Pääomatulon verot	-8	
Yle-vero	0	
Asumistuet yhteensä	164	
Päivähoitomaksut yhteensä	2	
Toimeentulotuki	628	
Perustulo	-10449	
Käytettävissä olevat rahatulot, vähennetty kirkollisverot	-1551	
Käytettävissä olevat rahatulot	-1694	
Verot yhteensä	7317	Verotuotto kasvaa
Työnantajamaksu alenee	-968	Työttömyysvakuutusmaksun työnantajan osuuden siirto työntekijälle
Etuudet	785	Etuusmeno pienenee
Asumistuki, toimeentulotuki, päivähoitomaksut	795	Nämä menot pienentyvät
Perustulo	-10449	Perustulon kustannus
	-2520	Pyöristyksistä ym. Johtuva pieni heitto
Työttömyysturva		
Ansiopäivärahamenot, milj. euroa	-361	Etuusmenot alenevat
Työmarkkinatukimenot, milj. euroa	-337	Etuusmenot alenevat
Peruspäivärahamenot, milj. euroa	-59	Etuusmenot alenevat
Todellinen kustannus (ylimääräiset eläkeverot poistettu)	-2852	
Hinta ilman työnantajien veroalennusta	-1884	

Kokeiluista

Erilaisista kokeiluista erityisesti sosiaalipolitiikan saralla on viime vuosina puhuttu paljon. Onkin puhuttu ”kokeilukulttuurista” tuoreena tapana tehdä politiikkaa. Kokeilut antavat mahdollisuuden kokeilla erilaisia innovaatioita ja saada tutkimustietoa ilman sitoutumista malleihin. Perustulokokeilu 2017–2018 on esimerkki tästä.

Kokeiluilla on kuitenkin muutama haittapuoli. Perustuslaki antaa tiukan rajoituksen kokeiluille, jolloin koeryhmän asema ei saa heiketä suhteessa muuhun väestöön. Aidot rakenteelliset uudistukset sosiaaliturvassa tarkoittavat voittajia ja häviäjiä myös etuudensaajien keskuudessa, mikä tarkoittaa, että tällaisia malleja ei voida kokeilla tai kokeiltavasta mallista täytyy tehdä ylimääräisen antelias (ja kallis). Rajatunmat ja teknisen toteutuksen tai palvelujen kokeileminen taasen on mahdollista perustuslain puitteissa. Kokeilut myös vievät aikaa. Esimerkiksi 2-4 vuoden kokeilu ja sen analysointi koeajan jälkeen voivat tarkoittaa merkittävää viivästystä uudistusten implementointiin. Liian lyhyet tai rajatut kokeilut eivät myöskään välttämättä anna tarpeeksi tietoa uudistuksen dynaamisista vaikutuksista laajalla skaalalla tai vaikutuksista pitkällä aikavälillä.

Tulisikin aina tarkoin pohtia, milloin kokeilu on tarkoituksenmukaista ja milloin olisi parempi suoraan pilotoida tai toteuttaa uudistus hallitusti samalla seuraten sen vaikutuksia. Suurin osa politiikassa tehtävistä päätöksistä perustuvatkin etukäteisarviointiin.

Pienen perustulon kokeilu

Edellä esitetyn 250€ perustulon toteuttaminen vaatii verojärjestelmään laajoja uudistuksia, joita ei olisi realistista tehdä pelkkää kokeilua varten. Mallin kokeileminen voisi kuitenkin olla mahdollista simuloimalla tavoiteltua veromallia. Yhteistyössä verohallinnon kanssa kokeilussa voitaisiin luoda virtuaalinen verotus koehenkilöiden ja verottajan välille, jossa koehenkilöille verotus näyttäytyisi kuten mallissa mutta kokeilu maksaisi tai saisi erotuksen kokeiltavan veroasteen ja verottajan vaatiman veroasteen välillä. Vaikka näinkin monimutkainen koeastelema onnistuisi, edellä esitettyjen syiden vuoksi realistisen mallin kokeileminen olisi edelleen haastavaa perustuslain tulkinnan vuoksi.

Muita uudistuksia seuraavalle eduskuntakaudelle

Seuraavien pienempien uudistusten valmistelu tulisi aloittaa välittömästi:

- Vähimmäismääraisten päivärahojen ja työmarkkinatuen yhtenäistäminen.
- Yleisen asumistuen 300€ ansiotulovähennyksen poisto. Kustannussäästön avulla on mahdollista kompensoida muutosta etuudensaajille nostamalla asumistuen enimmäisasumismenoja ja keventämällä tuloharkintaa.
- Poistetaan rahoitusvastikkeen huomiointi omistusasujan asumismenoista yleistä asumistukea laskettaessa.
- Opintorahan sitominen indeksiin.
- Kelan ja kuntien välisen tiedonkulun parantaminen toimeentulotuen käsittelyssä.
- Tulorekisterin kehittäminen sosiaaliturvan sovittelun sujuvoittamiseksi huomioiden myös mahdollinen siirtyminen tuloperusteiseen työttömyysturvan sovitteluun ja työssäoloeroon.
- Päivähoitomaksun poistaminen 5-vuotiailta tai maksujen huojentaminen.
- Alle 25-vuotiaiden pidemmän työmarkkinatuen odotusajan poistaminen.
- Vuoroasumisessa lapsikorotuksen huomioiminen molempien huoltajien tuessa täysimääräisesti.
- Uusien palvelukokeilujen pilotointi kunnissa.
- Sosiaalivakuutusmaksujen ja Kelan rahoituskanavien tarkoituksenmukaisuuden selvittäminen.
- Yhdistelmävakuutuksen ja yrittäjän sosiaaliturvan kehittämisen selvittäminen.



VISIO
ajatuspaja

Ajatuspaja Visio, Vihreä Sivistysliitto ry
Fredrikinkatu 33 A • 00120 Helsinki
visio@ajatuspajavisio.fi • www.ajatuspajavisio.fi