

Olli Kangas & Ville-Veikko Pulkka (toim.)

Ideasta kokeiluun?

Esiselvitys perustulokokeilun toteuttamisvaihtoehtoista

Maaliskuu 2016

Valtioneuvoston selvitys-
ja tutkimustoiminnan
julkaisusarja 13/2016

ISBN PDF 978-952-287-246-3

ISSN PDF 2342-6799

KUVAILULEHTI

Julkaisija ja julkaisuaika	Valtioneuvoston kanslia, 30.3.2016		
Tekijät	Olli Kangas ja Ville-Veikko Pulkka (toim.)		
Julkaisun nimi	Ideasta kokeiluun: esiselvitys perustulokokeilun vaihtoehtoista		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 13/2016 ISBN PDF 978-952-287-246-3 ISSN PDF 2342-6799		
Asiasanat	perustulo, sosiaalipolitiikan kannustavuus, tulo- ja byrokratialoukut, mikrosimulointi		
Julkaisun osat/ muut tuotetut versiot			
Julkaisuaika	30.3.2016	Sivuja 226	Kieli Suomi

Tiivistelmä

Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmaan on kirjattu perustulokokeilu. Perustulokokeilulla selvitetään, miten sosiaaliturvaa voitaisiin uudistaa paremmin vastaamaan työelämän muutoksia, muuttaa sosiaaliturvaa työhön kannustavaksi, vähentää byrokratiaa ja yksinkertaistaa monimutkaista etuusjärjestelmää, joka usein luo erilaisia tulo-, kannustin- ja byrokratialoukkuja. Kokeilun toimeenpanoa varten Valtioneuvoston kanslia tilasi esiselvityksen puhtaan perustulon, osittaisen perustulon, negatiivisen tuloveron ja muitten mahdollisten mallien soveltuvuudesta kokeiluun.

Esiselvityksessä on kerätty yhteen tietoa erilaisista perustulomalleista sekä malleihin liittyneiden kokeiluiden tuloksista. Raportissa pohditaan eri mallien taustaolettamuksia, toteuttamiskelpoisuutta ja esitetään mikrosimulaatiolaskelmia kannustin- ja tulonjakovaikutuksista sekä kustannuksista. Raportissa tarkastellaan kokeiluun, koeasetelmaan ja otantaan liittyviä oikeudellisia ja julkisen talouden kestävyys-teen liittyviä reunaehtoja. Esiraportin pohjalta tehdään päätös kokeiltavasta mallista tai malleista, joita täsmennetään loppuraportissa, jonka määräpäivä on 15.11.2016.

Liite 1 Perustulohankkeen mikrosimulointituloksia

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2015 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (tietokayttoon.fi).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare & utgivningsdatum	Statsrådetskansli, 30.3.2016		
Författare	Olli Kangas & Ville-Veikko Pulkka (red.)		
Publikationens namn	Från idé till försök – förstudie gällande försöket med basinkomst		
Publikationsseriens namn och nummer	Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 13/2016 ISBN PDF 978-952-287-246-3 ISSN PDF 2342-6799		
Nyckelord	basinkomst, incitament i socialpolitik, inkomst och byråkratifällor, mikrosimulationer		
Publikationens delar /andra producerade versioner			
Utgivningsdatum	30.3.2016	Sidantal 226	Språk Finsk

Sammandrag

Försöket med basinkomst ingår i statsminister Juha Sipiläs regeringsprogram. Med försöket med basinkomst utreds hur den sociala tryggheten kunde reformeras så att den bättre skulle svara mot förändringarna i arbetslivet, sporra till arbete, minska byråkratin och förenkla det komplicerade förmånssystemet, som ofta skapar olika inkomst-, incitaments- och byråkratifällor. För verkställande av försöket beställde Statsrådets kansli en förstudie om hur en mall med ren basinkomst, en mall med partiell basinkomst, en mall med negativ inkomstskatt och andra eventuella mallar skulle lämpa sig för försöket.

I förstudien har man sammanställt information om olika mallar för basinkomst och om resultaten av försök med dessa. I rapporten dryftas de antaganden som ligger till grund för de olika mallarna och mallarnas genomförbarhet. Dessutom presenteras mikrosimuleringar gällande incitaments- och inkomstfördelningskonsekvenserna samt kostnaderna. I rapporten granskas också juridiska randvillkor och randvillkor som gäller den offentliga ekonomins bärkraft i anslutning till försöket, försöksupplägget och urvalet. Utifrån förstudien fattas beslut om vilken mall eller vilka mallar som ska tillämpas i försöket. Den eller dessa preciseras i slutrapporten som ska vara klar 15.11.2016.

Bilaga 1 Resultat från mikrosimuleringar på basinkomst

Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan för 2014 (tietokayttoon.fi).

De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

DESCRIPTION

Publisher and release date	Prime Minister's Office, 30.3.2016		
Authors	Olli Kangas & Ville-Veikko Pulkka (eds.)		
Title of publication	From idea to experiment - Preliminary report on a universal basic income		
Name of series and number of publication	Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 13/2016 ISBN PDF 978-952-287-246-3 ISSN PDF 2342-6799		
Keywords	Basic income, incentives in social policy, income and bureaucracy traps, microsimulations		
Other parts of publication/ other produced versions			
Release date	30.3.2016	Pages 226	Language Finnish

Abstract

Among the items on the programme of Juha Sipilä's Government is the implementation of an experiment to study the feasibility of a universal basic income. The experiment will seek to identify ways to align the social security system with changes in the nature of work, to create greater work incentives within the system, to reduce bureaucracy, and to simplify the benefit system which in its present form has many disincentive effects relating to incomes, employment participation and bureaucratic structures. As preparation for the experiment, the Prime Minister's Office commissioned a preliminary report on the suitability of various universal basic income models, namely an unconditional basic income, a partial basic income, a negative income tax as well as further possible models.

The preliminary report brings together information on the various basic income models and the results achieved when these models have been tried out. The report analyses the assumptions underlying the different models, examines their feasibility, and presents microsimulation calculations concerning their effects on incentives, income distribution and expenditures. It looks at the legal and fiscal framework conditions relating to the experiment itself, the design of the experiment, and the sample used. The model(s) included in the experiment will be selected based on the preliminary report. The selected models will be further specified in a final report due on 15 November 2016.

Appendix 1 Results from microsimulations on basic income

This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research for 2015 (tietokayttoon.fi).

The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.

SISÄLLYS

ESIPUHE JA KIITOKSET	10
Yhteenveto ja suositukset	12
1.Tausta	14
2.Perustulo – mitä se on?	17
2.1. Universaalisuus	17
2.2 Henkilökohtaisuus versus kotitalouskohtaisuus	18
2.3 Tuen saamisehdot ja vastikkeellisuus	19
2.4 Yhdenmukaisuus	20
2.5 Ajoitus	20
2.6 Perustulon jakokanavat	21
2.7 Anteliaisuus	21
2.8 Rahoitus	22
3. KATSAUS ULKOMAIISIIN PERUSTULOKOKEISIIN	23
3.1 Yhdysvallat: negatiivisen tuloveron kokeet	23
3.1.1 Seattle-Denver Income Maintenance Experiment	24
3.1.2 New Jersey Income Maintenance Experiment	25
3.1.3 Rural Income Maintenance Experiment	26
3.1.4 Gary Income Maintenance Experiment	27
3.2 Kanada: Mincome	27
3.3 Muita perustulokokeita	28
3.3.1 Intia	28
3.3.2 Kenia	29
3.3.3 Uganda	29
3.3.4 Brasilia: Bolsa Família	30
3.3.5 Meksiko: Prospera	30
3.4 Alankomaiden suunnitelmat	31
3.4.1 Utrechtin koe	32
3.4.2 Tilburgin koe	34
3.4.3 Wageningenin koe	36
3.5 Belgia: luonnollinen koe Win for Life ja ehdotus perustulolotosta	37

4. Perustulokeskustelu Suomessa.....	42
4.1 Suomalaisen perustulokeskustelun historia.....	42
4.2 Mallit perustulon toteuttamiseksi	45
4.2.1 Rahoitus.....	50
4.2.2 Tavoitteet	52
4.2.3 Vaikutukset.....	53
5 Perustulon kannatuspohja.....	55
5.1 Kansa kannattaa periaatteessa, mutta empii käytännössä	58
5.2 Kehystys vaikuttaa mielipiteeseen	59
6. KANNUSTINLOUKUT, TYÖVOIMAN TARJONTA JA TYÖLLISYYS.....	61
6.1 Kannustavuus	61
6.2 Kannustinloukkujen purkaminen	63
6.3 Kannustinmuutosten mahdolliset työllisyysvaikutukset	64
6.4 Työ on muutakin kuin pelkkä rahan lähde	66
6.5 Osallisuus	68
6.5.1 Syrjäyttäisikö perustulo nuoret?	70
6.6 Perustulon taso	73
6.7 Perustulomallien verojärjestelmät	74
7. OIKEUDELLISET reunaehdot.....	76
7.1 Perustuslainmukaisuuden ennakkokontrolli ja jälkikontrolli	77
7.2 Perusoikeudet perustulokokeilussa	78
7.2.1 Yhdenvertaisuusperiaate ja syrjintäkielto	78
7.2.2 Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset	79
7.2.3 Perustuslakivaliokunnan kokeilulakeja koskevat linjaukset	82
7.2.4 Yksilön suostumuksen merkitys	85
7.2.5 Perustulo ja sosiaaliturvaa koskevat perusoikeudet.....	87
7.2.6 Oikeusturva perustulokokeilussa.....	91
7.3 Muita perustuslainmukaisuuskysymyksiä.....	91
7.3.1 Perustulokokeilu julkisena hallintotehtävänä	91
7.3.2 Oikeusvaltioperiaate	92
7.3.3 Kuntien asema perustulokokeilussa	93
7.4 Perustulokokeilu ja kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet.....	93
7.4.1 YK:n sosiaaliset ihmisoikeussopimukset	93
7.4.2 YK:n määrittämät kansalaisoikeudet ja poliittiset oikeudet	95

7.5 Euroopan neuvoston ihmisoikeusasiakirjat.....	95
7.5.1 Euroopan sosiaalinen peruskirja	95
7.5.2 Euroopan ihmisoikeussopimus.....	97
7.6 Kansainvälisen työjärjestön konventiot.....	98
7.7 Perustuslaki ja perustulokokeilu: yhteenveto.....	98

8 EU-LAINSÄÄDÄNTÖ JA SUOMEN SOSIAALITURVA.....101

8.1 Euroopan unionin säädöksistä	102
8.2 Keskeinen perustuloon vaikuttava EU-lainsäädäntö	102
8.2.1 Primäärilainsäädäntö	102
8.2.2 Sekundäärilainsäädäntö	104
8.2.3 Asetus 883/2004 sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta sekä sen toimeenpanoasetus 987/2009.....	106
8.2.4 Asetus 492/2011 työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta.....	107
8.2.5 Direktiivi 2004/38/EY unionin kansalaisten oikeudesta liikkua ja oleskella jäsenvaltion alueella	108
8.3 Sosiaalietujen luokittelu EU-lainsäädännössä	109
8.3.1 Rajanvetoa asetuksen 883/2004 piiriin kuulumisesta	109
8.3.2 Maksuihin perustumattomat erityiset rahaetuudet.....	110
8.3.3 Perustulomallit EU-lainsäädännön valossa.....	111
8.4 EU ja perustulo: yhteenveto.....	113

9 KUNNAT JA PERUSTULO.....114

9.1 Kuntien itsehallinto	114
9.2 Kuntien järjestämien ja tuottamien palvelujen rahoitus	115
9.3 Perustulomallit kunnallisverotuksen näkökulmasta.....	117
9.4 Perustulokokeilun vaikutuksista kunnallisverotukseen.....	119
9.5 Perustulon, -kokeilun ja kunnallisverotuksen suhteesta.....	121
9.6 Kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä	122
9.7 Perustulo ja eräät kuntien hoitamat etuudet: huomioitavia seikkoja	123
9.7.1 Arviointia: Valtionosuusjärjestelmä ja perustulo	124
9.7.2 Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksut	125
9.7.3 Asiakasmaksujen ja perustulon väliset yhteydet.....	126
9.7.4 Toimeentulotuki ja perustulo	127
9.7.5 Omaishoidon tuki.....	128
9.7.6 Lastenhoidon tuet.....	129
9.7.7 työmarkkinatuen rahoitusvastuu ja perustulo.....	129
9.8 Kuntien palvelujärjestelmä ja perustulo	130

9.8.1 Kuntouttava työtoiminta	132
9.8.2 Työllistymistä tukevan toiminnan tai työ- ja päivätoiminnan korvaukset.....	133
9.8.3 Sosiaalihuoltolaki ja sosiaalipalvelut yleisesti	134
9.9 Yhteenveto: perustulo ja kunnat.....	138

10 PERUSTULO JA TYÖVOIMAHALLINTO.....141

10.1 Työvoimaselvityksen toteutus	141
10.2 Perustulo työvoimapolitiikan eri toimeenpanijoiden näkökulmasta	143
10.2.1. Perustulo TE-palveluiden näkökulmasta.....	143
10.2.2. Perustulo työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun (TYP) näkökulmasta	144
10.2.3 Perustulo ja kunnan työllisyyspalvelut	145
10.3. Perustulo ja kolmannen sektorin työllisyyden tukeminen	147
10.4 Palvelujärjestelmien kehittäminen	148
10.5 Eri perustulomallien vahvuudet ja haasteet	150
10.5.1. Täysi perustulo	150
10.5.2. Osittainen perustulo.....	151
10.5.3. Negatiivinen tuloveromalli	152
10.5.4. Yhdistelmämalli	153
10.6 Työvoimahallinto ja perustulomallien vahvuudet ja heikkoudet	155

11 KOEASETELMA JA OTOSVÄESTÖ157

11.1 Mitä arvioidaan?	157
11.1.1 Luotettavan arvioinnin perusteet	158
11.1.2 Satunnaistaminen muodostaa uskottavan verrokkiryhmän	158
11.2 Alueellisista kokeiluista	159
11.2.1 Koko kohdejoukkoon kohdentuvat alueelliset kokeilut	159
11.2.2 Vain osaan alueen kohdejoukosta koskevat kokeilut	160
11.3 Ehdotus koeasetelmasta.....	161
11.3.1 Kokeiluun osallistujat satunnaistetaan.....	161
11.3.2 Osallistumisen pakollisuus	162
11.3.3 Otantayksikkö.....	162
11.3.4 Kokeilun kohdentaminen.....	163
11.4 Otanta-asetelma – kaksiassteinen otanta	163
11.4.1 Tutkimusryhmät	165
11.4.2 Voimalaskelmat	166
11.5 Kohdeväestö	167
11.5.1 Kokeilubudjetin merkitys	168

11.5.2 Työllisyysvaikutukset aiemman tutkimuksen valossa.....	168
11.5.3 Pohdintaa kohdeväestöstä.....	169
11.5.4 Pienituloiset kohdeväestönä	170
12. PERUSTULOMALLIT JA MIKROSIMULOINNIT	173
12.1 Laskentamallien kuvaus.....	174
12.2 Täysi eli puhdas perustulo	176
12.2.1 Mitä puhdas perustulo on?.....	176
12.2.2 Puhdas perustulo mikrosimuloinnissa	176
12.3 Osittainen perustulo.....	181
12.3.1 Mitä osittainen perustulo on?	181
12.3.2 Yksin asuva palkansaaja nykymalli ja 550 ja 750 euron perustulo	182
12.3.3 Yksinhuoltaja: nykymalli ja 550 ja 750 euron perustulo.....	188
12.3.4 Kahden aikuisen taloudet.....	190
12.3.5 Osittainen perustulo: arviointia.....	192
12.4 Negatiivinen tulovero	193
12.4.1 Negatiivinen tulovero mikrosimulaatiossa.....	194
12.4.2 Negatiivinen tulovero: arviointia	196
12.5 Osittaisen perustulon ja negatiivisen tuloveron budjetti- ja tulonjakovaikutuksia.....	196
12.6 Muut mahdollisuudet kokeilla perustuloa.....	197
12.6.2 Vaihtoehtoiset mallit – Universal Credit/Kannustava perusturva	200
12.6.3 Vaihtoehtoiset mallit – perustili.....	202
12.6.4 Asumistuen muutokset kokeilussa: 'asumisraha'	203
13.PERUSTULOKOKEILUN ALUSTA.....	205
13.1 Maksualustana Kela?	205
13.2 Perustulokokeilu ja verohallinto.....	206
14. MALLIEN ARVIOINTI JA SUOSITUKSET	208
15 LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA.....	211

ESIPUHE JA KIITOKSET

Käsillä oleva raportti ”Ideasta kokeiluun” on perustulokokeilun esiraportti, jonka tavoitteena on kartoittaa olemassa olevaa perustuloa koskevaa tietoa, tehdä alustavia analyyseja ja ehdottaa mahdollisia kokeiltavia malleja ja koeasetelmia. Julkaisun rakenne kuvaa viisi kuukautta kestänyttä prosessia. Lähdimme liikkeelle täsmentämällä perustulon käsitettä ja sisältöä (Jurgen De Wispelare). Keräsimme tietoa aiemmista ja suunnitteilla olevista ulkomaisista kokeiluista (ajatushautomo Tänk) ja suomalaisesta perustulokeskustelusta (Johanna Perkiö) ja perustulon kannatusperustasta Suomessa. Perustulokokeilun kaltaisiin laajoihin kokeisiin liittyy perustuslaillisia reunaehdoja, joita on kartoitettu laajasti yhdessä perustuslakiasiantuntijoitten kanssa. Erityiset kiitokset akatemiaprofessori Kaarlo Tuorille perustuslakia koskevista keskusteluista ja kommentista. Perustulo aivan uutena etuusmuotona on outo EU-lainsäädännössä. Keskeinen kysymys on, miten EU- ja muu kansainvälinen lainsäädäntö perustuloon suhteutuu. Näissä asioissa Kelan kansainvälisten asioiden asiantuntijat tarjosivat apuaan. Myös keskustelut johtaja Essi Rentolan ja hallitusneuvos Katriina Alaviuhkolan kanssa STM:ssä selvensivät EU-problematiikkaa. Perustulo ei ole kiinnostava pelkästään Suomen kannalta vaan se on ennakkotapaus myös koko Unionissa.

Perustulolla ja kokeilulla on lukuisia yhtymäkohtia kuntien palveluihin ja työvoimahallintoon. Kuntaliitto on tuottanut ansiokkaan selvityksen, jossa käydään läpi konkreettisia kuntiin liittyviä kysymyksiä, jotka perustulokokeilussa on otettava huomioon. Kiitokset sekä Kuntaliiton että työvoimahallinnon edustajille, jotka antoivat asiantuntemustaan projektin käyttöön. Työvoimahallinnon haastattelut ja työvoimakysymysten analyysistä vastasi konsortion jäsenenä oleva Tampereen yliopisto. Verotuksellista konsultaatiota konsortio on saanut emeritusprofessori Heikki Niskakankaalta.

Luotettavan tutkimusasetelman ja otoksen pohdintaa on harjoitettu työryhmässä, jossa on ollut mukana Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksesta Jouko Verho ja Kari Hämäläinen, Jani-Petri Laamanen Tampereen yliopistosta, ajatushautomo Tänkistä Markus Kanerva ja Ohto Kanninen sekä Kelasta Pertti Honkanen, Miska Simanainen ja tämän teoksen toimittajat.

Julkaisun ’empiirinen’ aineisto koostuu mikrosimulointiosuudesta. Mikrosimuloinneilla voidaan muuttaa lain-säädäntöä ja muutetun lainsäädännön vaikutuksia voidaan havainnollistaa yhtäältä tyyppitapauksilla ja yhtäältä kansantaloudellisia vaikutuksia voidaan arvioida istuttamalla uusi malli tulonjakoaineistoon. Esimerkkilaskelmia tulonmuodostuksesta esitetään erilaisissa kotitalouksissa nykyisessä tulonsiirtojärjestelmässä ja toisaalta erilaisissa perustulovaihtoehtoissa. Esimerkkilaskelmissa tarkastellaan ’helppoja’ tapauksia – yksinasuvia, joita suomalaisista kotitalouksista on valtaosa – ja ’vaikeita’ tapauksia, joissa kannustinongelmat kasvautuvat tuottaen korkeita efektiivisiä marginaaliveroasteita ja korkeita työllistymisveroasteita. ’Vaikeissa’ tapauksissa palkkatulon lisäys ei näy nettotulojen lisääntymisenä. Esimerkkilaskelmissa huomio kohdistuu ensi sijassa vuokra-asunnossa asuviin työttömiin ja osa-aikatyötä tekeviin, joiden kohdalla nykyisen sosiaaliturvajärjestelmän toimivuudessa nähdään usein ongelmia.

Esitys etenee täydestä perustulosta, osittaisen perustulon kautta negatiiviseen tuloveroon ja muihin mahdollisuuksiin kokeilla perustuloa. Esitystavallisista ja tilasyistä keskustelemme pääsääntöisesti kahdentasoisesta perustulosta: 550 ja 750 euron tasoista. Alempi taso on valittu laskelmien pohjaksi siksi, että 550 euroa vastaa suunnilleen useiden Kelan maksamien perusturvaetuuksien nettotasoa kuukaudessa. Korkeampi taso taas on valittu vertailukohdak-

si, jotta nähtäisiin eritasoisten perustulojen kannustinvaikutukset nykyiseen tulonsiirtojärjestelmään verrattuna. Alustavia laskelmia on myös tehty alkaen 450 eurosta ja päätyen 1 500 euroon puhtaassa perustulomallissa. Periaatteessa mallituksia ja erilaisia herkkyyssanalyysejä on mahdollista tehdä millä tahansa perustulon tasolla mutta yhtäältä olemassa oleva perusturvan taso asettaa oikeudellisia rajoitteita ja toisaalla mallin hinta käytännöllisiä rajoitteita kokeiltavalle mallille. Tekstiosuuteen on valittu esimerkinomaisesti vain osa liitteessä esiteytystä mikrosimuloinnin tuloksista. Teksti antaa tulkinta-avaimen, jolla lukija voi käydä läpi liitteen kuvioita ja taulukoita ja tehdä omia vertailujaan. Taulukot perustuvat Kelan mikrosimulointiryhmän laskelmiin. Kiitos Pertti, Miska ja Tapio ja muu mikrosimulointiporukka!

Julkaisun toiseksi viimeisessä kappaleessa pohditaan perustulokokeilun maksualustaa ja tietojärjestelmiä, sitä miten ja millä aikataululla Kela ja Verohallinto voisivat lähteä mukaan perustulokokeiluun. Jakso perustuu Kelan ja Verohallinnon ylimmän johdon kanssa käytyihin keskusteluihin ja näkemyksiin. Kiitokset käytännön työstä kuuluvat kehittämisjohtaja Esko Karjalalle Kelasta ja ylijohtaja Heli Lähteenmäelle Verohallinnosta ja heidän asiantunteville taustajoukoilleen. Viimeisessä kappaleessa esitetään yhteenveto eri malleista ja niiden soveltuvuudesta perustulokokeiluun esitetyn valossa.

Eri osien ja osissa käytettyjen taustaraporttien kirjoittamiseen ovat osallistuneet useat henkilöt, jotka edustavat eri tieteenaloja. Eri tieteenaloilla on omat kirjoittamisen tapansa. Näistä eroista johtuen kappaleiden välillä voi olla esitystavassa ja kirjoitustyyliä pienä rosoisuutta, mikä annettakoon anteeksi näin monitahoisessa työssä.

Perustuloraportin alustavia osioita on käsitelty lukuisissa tieteellisissä seminaareissa, yleisö- ja poliittikotapaamisissa, joissa olemme saaneet arvokkaita kommentteja ja ehdotuksia. Oman kollektiivisen kiitoksensa ketään erikseen nimeämättä mutta ketään unohtamatta ansaitsevat konsortion kaikki jäsenet. Sama pätee myös Kela etuusuoluen asiantuntijoihin ja aktuaareihin.

Konsortiolle nimetyllä ohjausryhmällä on ollut oma panoksensa lopputulokseen. Erityiset kiitoksensa ansaitsee ohjausryhmän puheenjohtaja Heikki Palm kriittisistä mutta rakentavista kommentteistaan.

Näin jälkikäteen voi vain todeta, että tehtävä on ollut huomattavasti laajempi, vaikeampi ja monisyisempi kuin alussa osasimme kuvitella. Yhden kysymyksen selvittämien avasi lukuisia uusia kysymyksiä. Osaan kysymyksistä vastuksia löytyi, osaan ei. Jatkoselvittelyille on siis tarvetta. Yllättävää kenties on ollut myös laaja julkinen kiinnostus perustulokokeilua kohtaan niin Suomessa kuin ulkomaillakin. Joissain tapauksissa kiinnostus ja innostus johtivat väärin tulkintoihin, että Suomessa jo maksettaisiin perustuloa kaikille. Käsillä oleva raportti ”Ideasta kokeiluun” on nimensä mukaisesti perustulokokeilun esiraportti. On syytä tehdä selväksi, että tehtäväksiannon mukaisesti olemme suunnitelleet perustulokokeilua, emme perustuloa. Tämä tärkeä ero näyttää julkisessa keskustelussa usein unohtuneen.

Tavoitteenamme on ollut kerätä tietoa aiemmista perustulokokeiluista, analysoida erilaisia perustulomalleja, punnita niiden hyviä ja huonoja puolia, tehdä laskelmia ja arvioita, verrata eri malleja nykyjärjestelmiin. Päämääränä ollut tuottaa vertailukelpoista tietoa eri mallien toiminnasta päätöksenteon pohjaksi. Arviointimme perusteella esitämme poliittisille päättäjille joukon erilaisia vaihtoehtoja kokeiltavista perustulomalleista ja koeasetelmista. Valtioneuvosto tekee omat johtopäätöksensä etenemistavoista.

Helsingissä 29. maaliskuuta 2016

Toimittajat

YHTEENVETO JA SUOSITUKSET

Raportti kerää yhteen olemassa olevaa tietoa erilaisista perustulomalleista ja niihin liittyneistä kokeiluista ja tuloksista. Lisäksi siinä arvioidaan erilaisten perustulomallien vaikutuksia. Valtioneuvosto tekee esiselvityksen pohjalta päätöksen etenemistavoista, kokeilun toteuttamiseen tarvittavan kokeilulain valmistelusta, kokeiltavasta mallista tai malleista ja koeasetelmasta. Näitä linjauksia tutkimusryhmä täsmentää ja kehittää loppuraporttiinsa. Loppuraportin on oltava valmis 15. marraskuuta 2016.

Perustulokokeilu on pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmassa ja yksi sen kärkihankkeista. Hanke on käynnistetty vuoden 2016 kestäväällä selvityshankkeella perustulon toteuttamisesta. Varsinainen perustulokokeilu toteutettaisiin vuosina 2017–2018 ja hankkeen tulokset arvioidaisiin vuonna 2019. Perustulokokeilu on yksi niistä toimenpiteistä, joiden tavoitteena on uudistaa sosiaaliturvaa vastaamaan paremmin työelämän muutoksia, muuttaa sosiaaliturvaa osallistavaksi ja työhön kannustavaksi, vähentää byrokratiaa ja yksinkertaistaa monimutkaista etuusjärjestelmää julkistaloudellisesti kestäväällä tavalla.

Osittainen perustulo lähtökohtana

Esiselvityksessä pohditaan puhtaan perustulon, osittaisen perustulon, negatiivisen tuloveron ja muiden mahdollisten mallien soveltuvuutta kokeiluun. Puhdas perustulo voisi korvata suuren osan tämän hetkisestä syyperusteisesta sosiaaliturvasta. Tästä johtuen etuuden tulisi olla huomattavan suuri. Malli olisi kuitenkin varsin kallis. Osittainen perustulo puolestaan yhtenäistäisi suuren osan nykyisiä perusturvaetuuksia ja ansiosidonnaiset etuudet jäisivät suurelta osalta ennalleen. Osittaista perustulomallia simuloidaan eri etuustasoilla ja eri asumiskustannuksilla kannustinvaikutusten selvittämiseksi.

Kokeiluun valtakunnallinen ja alueellinen otanta

Kokeilubudjetti mahdollistaa noin 1 500 henkilön sisällyttämisen kokeiluun. Mikäli varsinaisen kokeilubudjetin ohella maksussa olevia sosiaalietuuksia voidaan käyttää kokeilussa, otoskokoa voidaan laajentaa usiella tuhansilla. Kokeiluun työryhmä ehdottaa kaksiosaista otantaa: satunnaistettu valtakunnallinen otanta ja ulkoisvaikutusten tarkastelemiseksi alueellinen, intensiivisempi otanta. Kokeilun kannalta kiinnostavista ryhmistä voidaan tehdä painotettu otanta. Koeasetelmaan liittyy perustuslaillisia ja muita oikeudellisia reunaehtoja, joita pohditaan kattavasti raportissa.

Osan ongelmista perustulo ratkaisi, osa vaatii laajempia uudistuksia

Raportin mukaan perustulo ratkaisi väliinputoamis- ja byrokratiaongelmia, mutta se ei yksin riitä ratkaisemaan kaikkia kannustinongelmia. Kannustinongelmien poistaminen vaatii useiden eri sosiaali- ja veropolitiikan osien uudistamista. Sosiaalipolitiikan kannalta pulmallisia tapauksia ovat erityisesti pääkaupunkiseudulla asuvat, korkeita vuokria maksavat yksinhuoltajat, joiden kannustinongelmia on vaikea ratkaista puuttumatta sosiaaliturvajärjestelmän kokonaisuuteen. Kannustinmittareita olisi helppo kaunistaa alentamalla sosiaaliturvan vähimmäistasoa. Tästä seuraisi kuitenkin köyhyyden lisääntyminen ja toimeentulovaikeuksien pahentuminen. Mikäli perustulokokeilussa käytettäisiin nykyistä verojärjestelmää, perustulomallien efektiiviset marginaaliveroasteet ja työllistymisveroasteet olisivat nykyistä sosiaalipo-

liittistä järjestelmää matalammat. Malli ei kuitenkaan olisi rahoituksellisesti kustannusneutraali.

Kohdejoukko

Lähtökohtana otosta valittaessa on koko aikuisikäinen väestö, eläkeläiset pois lukien. Koska kokeilun budjetti on rajallinen, on syytä miettiä, mihin ryhmiin kokeilu kannattaa työllisyysvaikutusten selville saamiseksi kohdistaa. Voi olla, että edellä mainituista syistä johtuen rajoituksia joudutaan tekemään esimerkiksi iän ja tulojen perusteella ja rajautumaan vaikkapa 25-63-vuotiaisiin pienituloisiin, joiden keskuudessa työn vastaanottamiseen liittyvien kannustinvaikutusten voidaan ajatella olevan kaikkein suurimmat. Opiskelijoitten ja muitten nuorten sisällyttämisestä kokeiluun on esitetty erilaisia näkökantoja. Nuorten mukaan ottamista ja mahdollisesti nuorille räätälöityä mallia voitaisiin – poliitikkojen niin halutessa – selvittää edelleen jatkosuunnitteluvaiheessa. On mahdollista myös tehdä kiinnostavista erityisryhmistä oma painotettu otantansa.

Hedelmällisessä koetilanteessa koeryhmillä olisi toisistaan poikkeavia perustulomalleja, jolloin olisi mahdollista tutkia perustulon vaikutusmekanismeja. Yksittäinen koeryhmä antaa kyllä tietoa kyseisen perustulomallin työllisyysvaikutuksista, mutta tulosten perustella on hankala päätellä, miten mallia voisi parantaa. Jotta perustulon toimintamekanismeja voitaisiin ymmärtää, tulisi kokeilussa olla useita koeryhmiä, joilla mallit poikkeaisivat sekä perustulon tason että veroasteen osalta. Tällaiseen koeasetelmaan on päädytty myös muun muassa aikaisemmissa yhdysvaltalaisissa perustulokokeissa.

Eri mallien soveltuvuus kokeiluun

Raportissa todetaan, että negatiivisen tuloveron kokeiluun tarvittaisiin toimiva tulorekisteri. Yhdysvaltalaiset kokeet ovat osoittaneet, että ihmisten omaan ilmoitukseen perustuvat kokeilut eivät anna luotettavia tuloksia. Vahvasti ehdolliseen ja vastikkeelliseen perustuloon liittyy puolestaan kontrolliongelmia: miten määritellään vastikkeellisuuden vaatima osallistumisen aste, kuka valvoo ja kirjaa ehtojen täyttymisen. Tämän kaltainen kokeilu jäisi asetelmaltaan pienimuotoiseksi. Työryhmän näkemyksen mukaan osittainen perustulo tarjoaa luotettavimmat lähtökohdat tarkastella perustulon erilaisia vaikutuksia.

Yhtenäistämällä perusturvajärjestelmää osittaiseksi perustuloksi kokeilusta saadaan arvokkaita tuloksia. Lähtökohtana on 550 euron nettomääräinen osittainen perustulo, mutta on syytä kokeilla rinnalla myös muita tasoja siinä laajuudessa kuin se perustuslain asettamien reunaehtojen puitteissa on mahdollista. Koska perustulo ja negatiivinen tulovero toimivat yksilön kannalta samalla tavalla, kokeilemalla osittaista perustuloa saadaan hyödyllistä tietoa myös negatiivisen tuloveron toiminnasta. Kokeilu voidaan toteuttaa Kelan maksualustalla ilman tulorekisteriäkin. Kun kokeiluun voidaan käyttää myös Kelan etuuksia, otoskokoa voidaan tuntuvasti laajentaa, mikä lisää tulosten luotettavuutta ja mahdollistaa myös erillisryhmi- en tarkastelun.

1.TAUSTA

Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmaan on kirjattu perustulokokeilun toteutus. Perustulokokeilu on yksi niistä toimenpiteistä, joiden tavoitteena on uudistaa sosiaaliturvaa vastaamaan paremmin työelämän muutoksia, muuttaa sosiaaliturvaa osallistavaksi ja työhön kannustavaksi, vähentää byrokratiaa ja yksinkertaistaa monimutkaista etuusjärjestelmää, joka usein luo erilaisia tulo-, kannustin- ja byrokratialoukkuja. Keskeinen kysymys on, miten sosiaaliturva saataisiin kannustavammaksi. Kokeilun lainsäädännön ja sen toimeenpanon valmisteluun haluttiin selvitys tietotarpeista, toteuttamiskelpoisista malleista, perusteista sekä oikeudellisista ja muista reunaehdoista.

Valtioneuvoston kanslian (VNK) selvitys- ja tutkimustoiminta järjesti asiasta kilpailutuksen. Kilpailutuksen jälkeen selvitys annettiin Kelan, Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen, Helsingin, Tampereen, Itä-Suomen ja Turun yliopistojen, Sitran, ajatushautomo Tänkin sekä Suomen yrittäjien muodostamalle konsortiolle, jonka toimintaan osallistuu myös Kuntaliitto. Konsortio on konsultoinut suomalaisia ja ulkomaalaisia asiantuntijoita, jotka ovat olleet kehittämässä perustulomallien arviointiin soveltuvia mikrosimulaatiomalleja, toteuttaneet verotusratkaisujen ja työllisyyden tukitoimien ja muitten politiikkatoimien vaikutusten arviointeja sekä arvioineet minimitoimeentulojärjestelmien toimivuutta, vaikutuksia ja perustulomalleista käytyä keskustelua meillä ja muualla. Akatemiaprofessori Kaarlo Tuoria on kuultu perustuslain ja koeasetelmien sekä perustuslain ja perusturvan tason välisissä kysymyksissä. Vero-oikeudellisissa kysymyksissä on konsultoitu Aalto-yliopiston emeritusprofessori Heikki Niskakangasta. Kuntaverotuksen suhteen konsultaatioapua on saatu Kuntaliitosta.

Esiselvityksen tavoitteena on kerätä olemassa oleva tieto erilaisista perustulomalleista, hahmottaa aiemman tiedon perusteella tietotarpeet ja kiteyttää muutama vaihtoehto, joita vertailaan toteuttamiskelpoisuuden näkökulmasta. Valtioneuvoston toimeksiannon mukaan esiselvityksen tehtävänä on: ”kartoittaa malli, jolla perustulokokeilu voidaan toteuttaa siten, että kokeilun avulla voidaan tehdä riittävän luotettavia arvioita perustulon kannustavuus- ja muista vaikutuksista eri väestöryhmissä ja kokonaisarvio kustannuksista.” Esiselvityksessä vastataan seuraaviin annettuihin kysymyksiin toimeksiannon mukaisesti:

- Mitkä ovat vaihtoehtoiset kokeiluun soveltuvat perustulomallit mahdollisimman yksityiskohtaisesti kuvattuina ja mikä olisi niissä perustulon euromääräinen taso?
- Miten eri malleissa voidaan sovittaa yhteen perustulon rinnalla ansiosidonnaisia etuuksia ja eri perusturvaetuksia?
- Mitä verotuksellisia piirteitä eri malleihin sisältyy?
- Mitkä ovat eri perustulomallien vahvuudet ja heikkoudet, kun otetaan huomioon myös perustuslailliset ja EU-lainsäädännön eri näkökohdat?
- Mikä olisi perusteltu esitys perustulomallista, jonka toteutuskelpoisuutta vuonna 2016 käynnistettävässä jatkotutkimuksessa tulisi tarkemmin selvittää mahdollisen kokeilun aloittamiseksi?

Toimeksiannossa tuotiin esille myös se, että sosiaaliturvaa halutaan kehittää perustulon avulla osallistavaksi ja työhön kannustavaksi. Niin ikään on esitetty tarve selvittää eri mallien vaikutus köyhyyteen ja tuloeroihin. Selvityksessä esiteltäviä malleja tarkastellaan myös näistä

näkökulmista. Lopuksi tarkastelemme eri mallien vaatimaa hallinnollista ja ICT-työtä ja sitä kautta mallien soveltuvuutta kokeiluun.

Perustulolla on mallista riippuen lukuisia suoria ja epäsuoria vaikutuksia. Perustulo vaikuttaa työn teettämiseen ja vastaanottamiseen (kannustavuus), yksilöiden ja kotitalouksien työmarkkinakäyttäytymiseen, työllisyyteen ja työsuhteiden laatuun, toimeentulon tasoon ja sosiaaliturvaetuksien käyttöön. Vaikutukset ulottuvat myös palvelujärjestelmiin (ennen muuta työvoimapalvelut ja sosiaalityö) ja järjestelmissä työskentelevien ns. katutason byrokraattien arkipäivään. Esiselvityksen tavoitteena on perustulomallien erilaisten vaikutusten arvioiminen *ex ante* -asetelmassa. Selvityksen toisessa vaiheessa (määräpäivä 15.11.2016) puolestaan täsmennetään lähestymistapaa yhteen tai muutamaa toteuttamiskelpoisimmalta tuntuvaa malliin, joita jatkokehittää esiselvityksen eksploratiivisten tarkasteluiden pohjalta.

Perustulokokeilusta ei ole olemassa suoraan Suomeen kopioitavaa mallia. Muissa maissa tehdyt aiemmat kokeilut on toteutettu täysin erilaisessa sosiaalipoliittisessa ja muussa institutionaalisessa ympäristössä, mikä luonnollisesti vaikuttaa siihen, missä määrin tulokset ovat siirrettävissä institutionaalisesta ympäristöstä toiseen. Jotain suuntaa-antavaa muiden maiden kokeiluista voidaan toki saada. On kuitenkin syytä pitää mielessä se, että esimerkiksi Yhdysvaltojen 1960–1980-lukujen konteksti – puhumattakaan Iranista, Brasiliasta, Intiasta tai eräistä Afrikan maista – mitä tulee sosiaaliturvan tasoon, naisen ja miesten työssäkäymiseen, yhteiskunnallisiin instituutioihin, verotukseen yms. oli täysin erilainen kuin se ympäristö, jossa 2010-luvun jälkipuoliskon Suomessa perustulokokeilua haluttaisiin kokeilla.

Selvityksen lähtökohtana on havainto, että perustulosta puhuminen yleisellä tasolla ei ole mielekäs lähtökohta (de Wispelaere 2016), sillä pienetkin erot perustulomalleissa voivat johtaa hyvin erilaisiin lopputuloksiin. Tässä lähdetään liikkeelle siitä vakiintuneesta määritelmästä, että perustulo sen laajassa merkityksessä on valtion kaikille kansalaisille tai maassa pysyvistä asuville maksama, taattu toimeentulo. Perustulo takaa toimeentulon kahdessa relevantissa merkityksessä. Yhtäältä se on lähtökohtaisesti takaisinperimätön (*non-withdrawable*), ts. se tarjoaa tulovirran pohjan, jonka alle kenenkään ei pitäisi tippua. Perustulo on se yksilön tulovirran perustaso, jonka hän säilyttää vaikka kaikki muut tulon muodot, yksityiseltä sektorilta ja julkiselta, pettäisivät. Toisaalta ideaalitalanteessa perustulon tarjoama pohjataso mahdollistaa yksilöiden lisätulojen hankkimisen ilman pelkoa siitä, että lisätulojen hankkiminen tai lyhytaikaisen keikkatyön vastaanottaminen johtaa ongelmiin, esimerkiksi saavutetun sosiaaliturvastatuksen (vaikkapa työttömyyskorvaus) epäämiseen, karensseihin ja etuuskäsittelystä johtuviin maksuviiveisiin.

Tämän lisäksi perustulo puhtaassa muodossaan on riippumaton etuus, eli se on oikeutena turvattu: se on tuloa, jota jokainen kansalainen saa, riippumatta erilaisista taustatekijöistä, jotka perinteisesti ehdollistavat tukien saamista. Laajan ja ehdottoman perustulon poliittisesti kiistanalaisin elementti liittyy juuri tähän: perustulon näkemiseen peruuttamattomana ja ehdottomana oikeutena. Perustulon kannattajat näkevät perustulossa vaihtoehdon nykyajan hyvinvointivaltion malleille olipa kyse sitten hyvinvointivaltion bismarckilaisesta tai beveridge-läisestä muodosta. Samalla perustulon vastustajia löytyy runsaasti molemmista leireistä – ja niitten ulkopuoleltakin.

Perustulomallit poikkeavat toisistaan merkittävästi suhteessa toteutuksen yksityiskohtiin, mm. sen oletettuihin yksilöllisiin ja ryhmiä koskeviin vaikutuksiin (esim. naiset, nuoret, opiskelijat), sen eettisenä pohjana oleviin yhteiskunnallisiin arvoihin ja ihmiskuvaan sekä taustalta löytyviin poliittisiin aatteisiin ja ideologioihin. Eri perustulomallit vaikuttavat sekä perustulon kannatusperustaan että sen poliittiseen toteuttamiskelpoisuuteen.

Valtioneuvoston toimeksiannossa esitettiin selvityksen pohjaksi neljää erilaista perustulomallia:

1. puhdas perustulomalli, jossa kaikille maksetaan yhtä suurta rahasummaa henkilön tilanteesta tai tuloista riippumatta
2. perustulomalli, jonka rinnalla säilytettäisiin sekä tiettyjä perusturvaetuuksia että ansiosidonnaisia etuuksia
3. negatiivinen tuloveromalli sekä
4. vaihtoehtoiset mallit kokeilla perustuloa.

Tässä selvityksessä arvioidaan toimeksiannossa asetettujen tavoitteiden pohjalta mallien vahvuuksia ja heikkouksia. Edellä esitettyjä perustulomalleja erottavat toisistaan esimerkiksi suhde muuhun sosiaaliturvaan (kohderyhmä, taso, täydentävät etuudet; rahoitustapa (tuloverotuksen uudistus ja muut rahoituslähteet); tavoitteet (liittyen työmarkkinoihin, sosiaalipolitiikkaan ja yhteiskuntaan laajemmin) ja vaikutukset. Etenkin perustulon taso määrittää, millaisia vaikutuksia perustulolta voidaan odottaa. Perustulon taso ja mahdollisesti käyttöön jäävät täydentävät syyperusteiset etuudet vaikuttavat myös olennaisesti siihen, mille tasolle kannustinlaskelmissa mittareina käytettävät efektiivinen marginaalituloveroaste ja työllistymisveroaste asettuvat.

Laajoihin rekisteriaineistoihin perustuissa mikrosimuloinneissa voidaan tarkastella mallien eroja suhteessa julkiseen talouteen, työnteon kannustimiin, köyhyyteen ja tuloeroihin. Samanaikaisesti näissä kaikissa ei voida kuitenkaan saavuttaa parannuksia, mikäli budjetti halutaan pitää tasapainossa. Keskeinen kysymys on, miten perustulo rahoitetaan.

Ennen mallien tarkempaa analyysia käsitellään meillä ja muualla käytyä perustulokeskustelua ja perustulon kannatuspohjaa. Tämä liittyy toimeksiannossa mainittujen tietotarpeitten kartoittamiseen. Mallien vaikutuksia tarkastellaan aluksi yleisemmällä tasolla, miten mallien vahvuuksia ja heikkouksia voidaan arvioida työnteon kannustimien ja osallisuuden näkökulmasta. Tämän lisäksi käsitellään perustulon tasoon ja verotukseen liittyviä kysymyksiä. Perustulokehityksen oikeudelliset reunaehdot ja koeasetelmaan liittyvät kysymykset käsitellään omassa jaksossaan. Näistä kaikista on myös omat, yksityiskohtaisemmat erillisselvityksensä.

Lähdemme liikkeelle laajasta perustulon käsitteestä. Selvityksen taustaoletuksena on, että kokeilussa halutaan testata määritelmällisen perustulon vaikutuksia. Perustulo käsitetään siis edellä kuvatulla tavalla kansainvälisen *Basic Income Earth Networkin* (BIEN) määritelmää seuraten ”tuloksi, joka maksetaan säännöllisin väliajoin kaikille yhteiskunnan jäsenille henkilökohtaisesti ilman ehtoja ja tarveharkintaa.” Usein perustulo on rajattu täysi-ikäiselle väestölle. Vähitellen siirrymme arviomaan myös malleja, joita perustulon kannattajat eivät ehkä perustuloksi kutsuisi eivätkä niille kannatustaan antaisi.

2.PERUSTULO – MITÄ SE ON?¹

Englantilainen yhteiskuntafilosofi Brian Barry (2001) on todennut, että perustulosta väittelemineen on vähän kuin väittelisi siitä, onko kissaeläimen pitäminen lemmikkinä hyvä idea, ilman että määritetään tarkemmin onko tuo kissaeläin tiikeri vai tavallinen kotikissa. Tämä epäselvyys näkyy myös suomalaisessa poliittisessa keskustelussa. Keskustelua käydään tarkemmin pohtimatta, millä käsitteillä operoidaan. Tässä suhteessa myös toimeksianto on laaja ja mahdollistaa periaatteessa koko kissaeläinkunnan tarkastelun. Tämä näkyy myös siinä, että perustuloa kannatetaan niin libertanistisessa oikeistossa kuin vihreässä vasemmistossa. Kumpaan ajatussuuntaa elähdyttää vapauden visio. Libertanistit haluavat Friedrich Hayekin ja Milton Friedmanin hengessä vapauttaa ihmisen valtion holhouksesta: takaamalla ihmiselle perustulo, valtion väliintuloa voidaan vähentää, ja ihmiselle annetaan ohjat omiin käsiin. Vasemmiston visiossa puolestaan perustulo on väline vapauttaa yksilö palkka- ja ”pakkotyön” ikeestä. Vihervasemmiston näkemyksissä perustulo antaa mahdollisuudet itsensä toteuttamiseen, työn käsitteen laajentamiseen ja autonomian kasvattamiseen. Vastaavasti vastustajien leireissä perustuloa moititaan ilmaisen rahan jakamisena, avustuksena laiskoille työnvieroksujille, turhana ja kalliina tulonsiirtona. Keskustelun epämääräisyydestä johtuen perustulo nähdään hyvin eri valossa.

Keskustelu on myös vahvasti poliittinen ja liittyy ihmiskuvaan, näkemykseen työmarkkinoitten tilasta ja tulevaisuudesta ja laajemmin siitä yhteiskuntapoliittisesta mallista, jota pidetään toivottavana. Siinä missä perustulon puolustajat näkevät ihmisen aktiivisena ja yritteliäänä, vastustajat pitävät ihmistä mukavuudenhaluisena ja laiskuuteenkin taipuvaisena. Molemmissa leireissä perustulon katsotaan vahvistavan ihmisluonnolle oletettuja ominaisuuksia. Perustulon ehdottajat ovat viitanneet työmarkkinoilla tapahtuviin muutoksiin: työsuhteitten epävarmistumiseen pätäkä- ja silpputöiden yleistymiseen, nollatuntisopimuksiin, yhteiskunnan muutosten ja olemassa olevan sosiaalipoliitiikan kohtaamattomuuteen, byrokratia- ja kannustinloukkuihin, joihin perustulon katsotaan tarjoavan ratkaisuja. Toisaalla perustulo nähdään tarpeettomaksi, kunhan palataan taas normaaliin tilanteeseen, jossa kansantulo karttuu, kaikille on tarjolla täysipäiväistä ja hyväpalkkaista työtä, ja olemassa olevaa sosiaaliturvaa voidaan parantaa köyhyysloukkujen korjaamiseksi ja elämän epävarmuuden pienentämiseksi. Edellisen näkökulman mukaan perustulo olisi ratkaisu ja vastaus uuteen yhteiskunnalliseen tilanteeseen. Jälkimmäisen näkökulman mukaan taas perustulo on tarpeeton.

Edellä mainituista syistä on hyvä aluksi selvittää lyhyesti, mitä perustulo on ja mistä elementeistä se koostuu. Tässä osiossa käymme lyhyesti läpi kahdeksan keskeistä ulottuvuutta, joilla perustulon konkreettisia malleja voidaan erotella toisistaan. Ulottuvuudet ovat: universaalisuus, henkilökohtaisuus, vastikkeellisuus, yhdenmukaisuus, ajoitus, jakokanavat, anteliaisuus ja rahoitus. Näistä teemoista keskustellaan myöhemmin myös eri mallien käsittelyn yhteydessä.

2.1. Universaalisuus

Universaalius viittaa siihen, kuinka suuren osan ihmisistä jokin sosiaalipoliittinen järjestelmä kattaa. Universaalit järjestelmät sulkevat sisäänsä kaikki. Perustuloa pidetään universaali-

¹ Tämä osio perustuu Jurgen De Wispelaeren erillisraporttiin ”Jokaisen oma tulo – universaalin perustulon poliittinen analyysi”. Kelan tutkimuksen työpapereita 87/2016.

na etuutena. Sen ajatellaan kattavan ainakin aikuisväestön. Sen sijaan valikoivat järjestelmät kohdistuvat tiettyihin ihmisryhmiin. Yksi ihmisryhmä, joka usein jätetään jopa universaalimpien ohjelmien ulkopuolelle, on ei-kansalaiset (miten tahansa tämä määritellään), kun taas erillisillä rajaavilla toimenpiteillä suljetaan vielä tietyt alajoukot kansalaisten (tai kansalaisryhmien) parista ohjelmien ulkopuolelle (Van Parijs 2004). Universaalisuus liittyy vahvasti keskusteluun maahan- ja maastamuuttajista, etuuksien eksportoitavuuteen, inkluusioon ja ekskluusioon. Asiaan palataan keskusteltaessa EU:n ja muun kansainvälisen lainsäädännön asettamista vaatimuksista koskien em. seikkoja. Universaalisuuden luonne liittyy siis niihin periaatteisiin ja mekanismeihin, joilla tuensaajien joukko valikoidaan (van Oorschot 2002). Käytännössä tämä tarkoittaa jonkinlaista vastikkeellisuuden muotoa. Tärkeää on kuitenkin huomata, että universalismi ja valikointi eivät sulje toisiaan pois. Sosiaalipoliittinen tukijärjestelmä saatetaan mm. rakentaa siten, että se tarjoaa alemmille tuloluokille avokätisemmän etuuden muutoin universaalista tukimuodosta. Esimerkiksi sosiaalivakuutuksen etukattojen vuoksi tulonsiirtojen vaikutus suhteessa aiempaan tulotasoon on suurempi pienituloisissa ryhmissä kuin suurituloisissa ryhmissä. Tanskan sosiaalivakuutus on tästä hyvä esimerkki.

Täyteen universaalisuuteen siirtyminen on radikaali reformi. Siksi monet perustulon kannattajat ehdottavat perustulon toteuttamista askel askeleelta. Yksi tapa, jolla tämä voisi tapahtua, olisi se, että luodaan perustuloa muistuttava järjestelmä tietyille alaryhmälle – kuten Suomessa lapsilisät, takuueläke, opintotuki – joka sitten pikku hiljaa laajennetaan koko väestöä koskeväksi, tai yhdistelemällä erillisiä perusturvajärjestelmiä yhdeksi kokonaisuudeksi.

2.2 Henkilökohtaisuus versus kotitalouskohtaisuus

Perustuloa pidetään perinteisesti individuaalisena etuutena sanan kahdessa merkityksessä: ensinnäkään sen suuruus ei ole riippuvainen kotitalouden muiden jäsenten taloudellisesta tilanteesta, ja toisekseen se myönnetään suoraan yksilöille (Van Parijs 2004). Mutta jotkut perustulon kannattajat ovat olleet valmiita tekemään tässä asiassa kompromissin eli suosittelemaan perustulon myöntämistä kotitalouskohtaisesti - lähinnä koska tämä lähestymistapa mahdollistaisi monien perinteisten sosiaaliturvan muotojen yhteensovittamisen perustuloon. Mutta tässä törmätään moniin uusiin ongelmiin. Mikä on kotitalouden oikea määritelmä? Ketä kaikkia kuuluu kotitalouksiin? Anthony Atkinson (1998) erotelee neljä kotitalouden tyyppiä, joista jokaisella on omat määrittelyn ja kategorioinnin ongelmansa: yhteiseen asumiseen perustuvat ”kotitaloudet”; yhteiseen taloudenpitoon perustuvat ”kulutusyksiköt”; verisiteisiin tai avioliittoon perustuvat ”perheyksiköt”; ja pitkään kestäneeseen riippuvuussuhteeseen perustuvat ”ydinperheet”. Suomalainen sosiaaliturvakaan ei ole täysin yksiselitteinen määrittelyssä kotitalouksia. Määritelmä saattaa vaihtua siirryttäessä etuusjärjestelmästä toiseen (Faurie & Kalliomaa-Puha 2010).

Eräs keskeinen kysymys oli sitten kyse perustulosta tai mistä tahansa sosiaaliturvan muodosta liittyy skaalaetuihin. Tulisiko yksin asuvan saada suurempi etuus kuin parisuhteessa olevan (esimerkiksi kansaneläke ja takuueläke noudattavat tässä suhteessa eri logiikkaa)? Miten kulutusyksikköpainotus voitaisiin tehdä oikeudenmukaisesti? Erilaiset ratkaisut näihin kysymyksiin saattavat joskus johtaa regressiivisiin tulonsiirtoihin pienituloisilta hyvätuloisille. Miten estää perhekohtaisiin oikeuksiin liittyvät riippuvuussuhteet ja ratkaista mahdolliset kannustinongelmat? Ei-henkilökohtaiset oikeudet synnyttävät usein perhekohtaisia työttömyysloukkuja tai lukitsevat puoliset riippuvuussuhteeseen toisistaan. Usein niin, että naiset joutuvat suurempaan riippuvuussuhteeseen kuin miehet. Kasvava monimuotoisuus asumisjärjestelyissä, ikäpolvien sisällä ja sukupolvien välillä, kommuunit, erilaiset parisuhdejärjestelyt, huoltovelvollisuuksien jakaminen jne. osoittavat, että perhe- tai kotitalouskohtaisuus olisi menettämässä merkitystään. Toisaalta taas vahva pitäytyminen yksilöllisyyteen, saattaa kasvat-

taa toimeentulotuen tarvetta esimerkiksi yksinhuoltajien kohdalla. Yksin asuvien suhteellinen köyhyysriski voi kasvaa, jos kulutusyksikkövaikutuksia ei huomioida. On esimerkiksi esitetty (Barr 2013), että yksinasuvien eläkeläisten köyhyysriskiä voitaisiin pienentää maksamalla heille suurempi takuueläke kuin parisuhteisille.

Kaikessa sosiaaliturvassa joudutaan siis tekemään valinta siitä, kohdennetaanko toimenpiteet yksilöille vai kotitalouksille. Pohjoismaisessa perinteessä on painotettu henkilökohtaisuutta, kun taas Keski-Euroopassa katolisen sosiaaliopin mukaisesti silmämääränä on ollut perhe. Toki kummassakin esiintyy molempia elementtejä. Esimerkiksi meillä monet etuudet ja verotus ovat henkilökohtaisia, mutta jotkut etuuksista taas ovat kotitalouskohtaisia tai niihin sisältyy erilaisia sosiaalisen statuksen huomioivia seikkoja, kuten lasten lukumäärä, yksinhuoltajuus jne. Kaikki nämä tekijät ja niitten erilaiset yhdistelmät hankaloittavat toimivan ja oikeudenmukaiselta tuntuvan perustulomallin suunnittelua.

2.3 Tuen saamisehdot ja vastikkeellisuus

Ehdollisuus viittaa niihin saamisehtoihin, joilla säädellään henkilön pääsyä etuuden, tulonsiirtojen tai palveluiden piiriin tai oikeutta jatkaa niiden käyttöä. Perustulon ajatellaan olevan ehdoton ja vastikkeeton, tai vähintään, että sen ehdot eivät ainakaan sulje ketään tuen ulkopuolelle. Perustulon puolestapuhujat ajattelevat ehdottomuuden ja vastikkeettomuuden vähentävän järjestelmän byrokraattisuutta ja hallinnollista mielivaltaa. Mielivaltaisuuden ja sattumanvaraisuuden aste riippuu siitä, ovatko ehdot tarkasti ja yksiselitteisesti määritellyt ja minkä asteinen on se tarveharkinta, jota etuuskäsittelijät voivat käyttää tapauskohtaisesti arvioidessaan hakijan oikeutta etuuteen. Tarveharkinta sisältää aina jonkun verran sattumanvaraisuutta, mikä saattaa johtaa siihen, että päätökset eivät aina ole aina yhdenmukaisia. Esimerkiksi toimeentulotukeen ja työttömyysetuuksiin sisältyy erilaisia sanktioita, jolla ajatellaan olevan käyttäytymistä ohjaavaa motivaatio-/uhkavaikutusta. Etuuskäsittelijät ovat kuitenkin olleet suhteellisen haluttomia käyttämään heille annettuja sanktiomahdollisuuksia.

Sanktiot liittyvät vastikkeellisuuteen ja edun saamisen ehtona olevaan käyttäytymiseen. Käyttäytymisen ehdoilla yritetään ohjata (kannustaa) ihmistä toivottuun suuntaan tuensaamisen ehtona. Universaalista ja ehdottomasta perustulosta puuttuu sekä vaatimus työhalukkuuden osoittamisesta tai perustulon vastuullisesta käytöstä. Perustuloa moititaankin juuri siitä, että rahaa jaetaan laiskoille ja työhaluttomille ja että perustulo saattaa olla syrjäytymisen mekanismi, joka johtaa ihmisen hunningolle. Ennen muuta nämä ongelmat on nähty akuutteina koulutuksen ja työn ulkopuolella olevien nuorten kohdalla.

Haluja lisätä vastikkeellisuuden eri muotoja kasvattaa myös huoli ohjelman legitimitetistä. On vaikea puolustaa järjestelmää, jos sen nähdään antavan helppoa ja ilmaista rahaa. Ongelmaa voidaan yrittää ratkaista kahdella tavalla. Ensinnäkin maksettava etuus voi perustua tuloharkintaan. Tuloharkinnassakin on erilaisia vaihtoehtoja. Esimerkiksi Yhdysvaltojen *Earned Income Tax Credit* -järjestelmä on kohdennettu pelkästään työssäkäyville. Iso-Britannian *Universal Credit* -järjestelmä kohdistuu tarveharkintaisena perusturvaetuuksilla eläville, ja siihen sisältyy käyttäytymisehtoja ja varsin ankariakin sanktioita aina etuuden epäämiseen kolmeksi vuodeksi. Hollannin perustulokokeiluissa puolestaan etuudet maksetaan ilman käyttäytymisehtoja sikäläisen toimeentulotuen asiakkaille.

Suomalaisessa keskustelussa vastikkeellisuus liitetään usein vaatimuksiin tietyn tyyppisestä työvoimapolitiittisesta menettelystä. Tämänkaltaisia ehtoja sisällytetään toisinaan universaalien perustulomallin sisään poliittisista syistä, eli lähinnä, koska päätöksentekijät eivät usko, että vastikkeettomalle sosiaaliturvalle olisi riittävästi poliittista tukea. Englantilainen taloustieteilijä

Anthony Atkinson (1996 ja 2014) puhuu osallistumistulosta, joka maksettaisiin niille, jotka ovat mukana erilaisessa yhteiskunnallisessa toiminnassa. Atkinson halusi rakentaa perustulomallin, joka kohtaisi vähemmän poliittista vastustusta kuin vastikkeeton perustulo. Se sisältää laajan ja inklusiivisen osallistumisvelvoitteen (joka voi olla mm. hoivatyötä, vapaaehtoistyötä tai kouluttautumista). Sosiologi Andre Gorz (1994) teki laajaa huomiota saaneen esityksen minimitulosta, jossa hän perusteli minimituloa kansalaisuuteen kuuluvana oikeutena, mutta samalla hän esitti, että etuisuuden saajan tulisi sitä vastaan tehdä tietty määrä palkkatyötä tai kansalaistyötä. Suomessa perustulon yhteydessä on pohtinut Jan Otto Andersson (1988; 1993 ja 1998). Perustulokeskustelussa Demarinuorten yleisturva ja erilaiset osallistavan sosiaalipolitiikan muodot liittyvät samaan ajattelutapaan. Vastikkeellisilla malleilla on oma eleganssinsa. Ne sopivat hyvin työyhteiskunnan moraaliseen koodiin. Siksi niille on helpompi saada poliittinen tuki kuin täysin vastikkeettomille malleille. Pulma tietysti on klassinen: kuka päättää, mikä on erilaisten inhimillisen aktiviteettien yhteiskunnallinen ”osallistumisarvo”, mikä on osallistumisen laajuus ja miten osallistumista valvottaisiin.

2.4 Yhdenmukaisuus

Yhdenmukaisuus viittaa siihen, saavatko kaikki tuensaajat samantasoisien tuen. Universaalit perustulomallit voivat poiketa tästä tiukasta tavoitteesta ainakin kahdella eri tavalla. Ensinnäkin on mahdollista maksaa erisuuruista tukea erityyppisille tuensaajille. Esimerkki tästä on iän käyttäminen erottelukriteerinä. On mahdollista erotella lasten, opiskelijoitten, työssä käyvien aikuisten ja vanhuuseläkkeellä olevien tuet. Käyttämällä strategisesti hyväkseen näitä erotte-luja, jotka ovat jo valmiiksi käytössä nykyisissä sosiaaliturvan järjestelmissä, perustulolla on paremmat mahdollisuudet tulla hyväksytyksi ”takaoven kautta.”

Yhteiskunnalliset olosuhteet saattavat myös vaikuttaa perustulon yhdenmukaisuuteen. Parhaimpana esimerkkinä tästä on asumisen paikkakunta-kohtainen hintavaihtelu. Muodollisesti yhdenmukaisesta tuesta koituva hyöty vaihtelee suuresti paikallisten asumiskustannusten mukaan. Perustulon suunnittelun kannalta keskeinen kysymys on, miten tarpeellista on pitää kiinni yhdenmukaisuuden periaatteesta vai pitäisikö paikallisten hintavaihteluiden takia poike-ta yhdenmukaisuusvaatimuksesta. Myöhemmissä mikrosimuloinneissa tarkastellaan lyhyesti tätä kysymystä.

Päättäjät voivat tietenkin käyttää perustulon, kuten muunkin sosiaaliturvan, tasoeroja kannus-taakseen ihmisten käyttäytymistä haluttuun suuntaan (ks. edellä keskustelu vastikkeellisuu-desta). Periaatteessa sekä yhdenmukaisuus että siitä poikkeaminen ovat linjassa useimpien perustulon muotojen kanssa. On toki niin, että vahvasti eritasoisia tukia sisältävä perustulo-järjestelmä muuttuu universaalista ja peruttamattomasta etuudesta valikoivaksi ja koko perus-tulon idea alkaa vesittyä.

2.5 Ajoitus

1990-luvun loppupuolen keskusteluissa syntyi selkeä jakolinja niiden perustulomallien välillä, jotka ehdottivat säännöllisenä tulovirtana maksettavaa perustuloa, kuten vastikkeettomassa perustulossa tai osallistumistulossa, ja niiden, jotka ehdottavat tuensaajille maksettavaa ker-taluontoista maksua, eräänlaista pääomavarantoa. Kansainvälinen keskustelu maksatuksen tiheydestä liittyy yhtäältä eri maissa vallitseviin maksuaikakäytäntöihin. Viime aikoihin saakka Iso-Britanniassa ja Irlannissa palkat on maksettu tyypillisesti viikoittain. Muualla Euroopassa käytössä on kuukausimaksut. Keskustelu liittyy toisaalta eroon tulovirtoihin versus kertaluon-teisin maksuihin (esimerkiksi Liberan perustili lähenee tällaista mallia) rakentuvan perustulon

välisiin eroihin. Erot näiden mallien välillä eivät kuitenkaan kenties ole tavattoman suuria. Tulovirrat on mahdollista säästää pääomaksi ja monet peruspääomaehdotukset sisältävät suoja mekanismeja, joiden tarkoituksena on estää peruspääoman tuhlaaminen. Viimeksi mainittu on yksi tapa tuoda pääomamalli lähemmäksi perustulon tavoitetta. Näin ollen selkeä ero tulopohjaisten ja pääomapohjaisten mallien välillä näyttää kapenevan.

Ajoitukseen liittyy myös etuuden kesto. Jos tulonsiirron saamiselle annetaan aikaraja, mikä on tyypillistä useimmissa valikoivissa sosiaaliturvajärjestelmissä, tämä saattaa tehdä universaalista perustulosta sosiaalisesti ja poliittisesti hyväksyttävämmän. Aikarajoitteinen perustulo auttaisi tilkitsemään hyväksikäyttöä, vapaamatkustamista ja eksportoitavuutta. Aikarajoitteisuus mahdollistaisi myös erilaisia tarkistuksia, jotka liittyvät edellä keskusteltuun vastikkeellisuuteen.

2.6 Perustulon jakokanavat

Tulonsiirtojen jakamiseen voidaan käyttää useita erityyppisiä kanavia. Kansainvälisessä keskustelussa on ollut esillä mm. postissa jaettavat shekit, perustulo-pankkikortti, jossa on automaattinen noston yläraja, tai veronpalautukset tai -verovähennykset. Jokaisella mekanismilla on omat hyvät ja huonot puolensa. Tärkein hallinnollinen tekijä on se, miten helposti perustulomalli voidaan istuttaa nykyiseen toimintaympäristöön, ja miten helposti se käyttää olemassa olevia resursseja, käsittelykoneistoa, ICT-järjestelmiä jne. Vahvasti integroidut mallit käyttävät hyväkseen pääasiassa olemassa olevia verotuksen ja tulonsiirtojen mekanismeja, kun taas heikosti integroidut ohjelmat saattavat vaatia ylimää räisiä, usein kalliita, hallinnollisia mekanismeja, jotka pitää erikseen rakentaa. Perustulon kaltaisen uuden ja radikaalisti muista sosiaaliturvan muodoista poikkeavan elementin istuttaminen olemassa olevaan institutionaaliin ympäristöön on haastava tehtävä, olipa sitten kyse vain kokeilusta tai mallin valtakunnan laajuisesta toimeenpanosta. On periaatteessa samantekevää, rakennetaanko järjestelmä 5 000 vai viittä miljoonaa ihmistä varten.

2.7 Anteliaisuus

Perustulon on nimensä mukaisesti ajateltu kattavan ihmisen perustarpeet. Perustulon ei kuitenkaan tarvitse asettua toimeentulon minimitasolle. Van Parijsin (1995) mukaan perustulo voi ylittää tai jäädä selvästi jälkeen riittävänä pidetystä toimeentulon tasosta. Keskeinen ero on siinä täydennetäänkö perustuloa muilla tulonsiirroilla (kuten osittaisessa perustulossa) vai korvaako perustulo lähes kaikki muut julkiset tulonsiirrot. Näkökulmilla on vahvat ideologiset taustat. Hyvinvointivaltion vahvat kriitikot, kuten James Buchanan (1997), Milton Friedman (1962) ja Charles Murray (2006) ovat kaikki tahoillaan kannattaneet sellaista hyvinvointivaltiota, joka tarjoaa yhden universaalin tulonsiirron. Ehtona tälle on se, että lähes kaikki muut valtion tuet leikataan pois. Toisaalla taas vaaditaan, että (osittaisista) perustuloa täytyy aina täydentää muilla tuen muodoilla.

Riittävyiden määrittely on ampumista liikkuvaan maaliin. Perusturvan tason määrittely on useimmiten sattumanvaraista. Riittävyys on katsojan silmässä. Myös tässä on vahvan ideologinen ja poliittinen ulottuvuus. Myöhemmissä mallituksissa eriasteista anteliaisuutta (=perustulon eri tasoja) tarkastellaan suhteessa erilaisiin kannustinmittareihin, kansantaloudellisiin kustannuksiin sekä tulonjako- ja köyhyysvaikutuksiin.

2.8 Rahoitus

Perustulon rahoittamiseksi on esitetty lukuisia ehdotuksia: tuloverotuksen uudelleenkohdistaminen tai kiristäminen, korkeampi kulutus- tai yritysverotus, ympäristövero ja varallisuusverot tai *Tobinin vero* pääomakeinottelulle. Eräät perustulon kannattajat ehdottavat perustulon rahoittamista nykyisen budjetin raameissa – pääosin uudelleen kohdentamalla olemassa olevia budjettimäärärahoja. Toiset puolestaan haluavat ainakin osittain rahoittaa perustulon käyttämällä ylimääräisiä rahoituksen lähteitä. Jälkimmäisestä hyvänä esimerkkinä on Alaskan malli. Myös eräissä muissa maissa on kiinnostusta luonnonresurssien synnyttämien lisätulojen uudelleenkohdentamiseksi perustulon rahoitus pohjaksi (Widerquist & Howard 2012a, 2012b). Perustulon rahoittamiseksi on esitetty myös funktionaalista rahoitusta, eli suoraa keskuspankkirahoitusta. Uudet rahoituslähteet olisivat poliittisesti helpompia kuin se, että otetaan yhdeltä ryhmältä ja annetaan toiselle ryhmälle, kuten työn tai varallisuuden verotuksen kiristämisessä tapahtuu. Pulma Suomen kaltaisessa maassa on se, että uuden resurssin löytyminen on varsin epätodennäköistä.

Toinen joukko haasteita liittyy niihin perustulomalleihin, jotka on tarkoitus rahoittaa perinteisten rahoituskanavien kautta. Ensimmäinen kysymys koskee verotuksen kohdentumista: keskitytäänkö pääasiallisesti tuloverotukseen vai käännytäänkö sen sijaan kulutusveroihin tai jopa varallisuusveroihin? Kansainvälisessä keskustelussa esillä on ollut myös perintöverotus. Myös veroasteen progressio on oleellinen kysymys. Onko malliin hyvä sisällyttää mukaan (tyypillisesti regressiivistä) kulutusverotusta? Viimeinen kysymys liittyy siihen, rahoitetaanko perustulo yleisen verotuksen kautta (kenties yhdistelemällä kaikkia yllä mainittuja vaihtoehtoja), vai pitäisikö sille korvamerkitä niistä irrallinen maksukanava lakisääteisten vakuutusmaksujen tapaan. Kenties tärkein kysymys liittyy perustulon budjettivaikutuksiin. Jos vaaditaan budjettineutraalisuutta, niin perustulon rahoittamiseksi valtion menoeriä pitää vastaavasti muilta osin pienentää, verojen korotuksen sijaan. Tämä tarkoittaa sitä, että perustulo korvaisi olemassa olevia sosiaalipoliittisia tai muita tulonsiirtojärjestelmiä. Korvaamisaste, ts. mitä ja kuinka monta etuutta perustulo korvaa, riippuu luonnollisestikin yhtäältä perustulon suuruudesta ja toisaalta poliittis-institutionaalisesta tuesta nykyisille järjestelmille (esimerkiksi kasapohjainen työttömyysturva tai työeläke). Yhtä kaikki, muitten järjestelmien korvaaminen perustulolla sisältää omat ongelmansa, kuten tarkempien laskelmien yhteydessä ilmenee myöhemmin.

Eräät perustulon puolestapuhujat ovat esittäneet perustulon rahoittavan itse itsensä, kun otetaan huomioon köyhyyden ja taloudellisen eriarvoisuuden yhteiskunnalliset kustannukset (Wilkinson & Pickett 2009). On väitetty, että perustulo tuottaa ”terveydellistä osinkotuottoa” (*health dividend*), jonka arvon voisi laskea sairaalakäyntien ja muiden terveydenhoidollisten tarpeiden vähenemisenä (Forget 2011). On kuitenkin hyvin kiistanalaista, onko tällaisia dynaamisia vaikutuksia ja mihin suuntaan ne menevät.

3. KATSAUS ULKOMAIISIIN PERUSTULOKOKEISIIN²

Tämä osuus tiivistää keskeiset tulokset maailmalla järjestetyistä perustulokokeista Suomen kokeen suunnittelua varten. Tässä ei ole pyritty kattamaan kaikkia maailmalla järjestettyjä perustulokokeita. Emme käsittele perustulon kaltaisia mutta lopulta varsin erilaisia ohjelmia, kuten Alaskan öljyosinkoa tai Iranin noin 40 Yhdysvaltain dollarin kuukausittaista perustuloa, jolla helpotetaan kansalaisten elämää maan luopuessa erilaisista hintatuista. Esimerkiksi myöskään Namibian perustulokoetta ei käsitellä, koska siitä ei ole saatavilla kunnollista arviointia eikä tieteellistä kirjallisuutta. Vaikutusten tutkittavuus- ja luotettavuusarvioinnit ovatkin keskeisiä hyvässä kenttäkokeessa. Niiden ansiosta hyvin toimiva ohjelma ei myöskään ole niin altis poliittisten syklien vaikutuksille. Esimerkiksi Meksikon Progres-ohjelman kunnollinen evaluointi on ollut kiinteä osa ohjelmaa alusta saakka. Taustalla on hallituksen tavoite turvata ohjelman jatkuminen, mikäli se osoittautuu toimivaksi. Näin tulevien hallitusten on vaikeaa lakkauttaa ohjelma perusteettomasti.

Aluksi kuvataan Pohjois-Amerikassa järjestettyjä kenttäkokeita, jotka edustavat Suomen perustulokokeen kannalta tärkeimpiä maailmalla järjestettyjä kokeita erityisesti koeasetelman kannalta. Sen jälkeen edetään muihin perustulokokeisiin. Lopussa esitetään suhteellisen perusteellinen katsaus Alankomaissa suunnitella olevista kenttäkokeista.

3.1 Yhdysvallat: negatiivisen tuloveron kokeet

Yhdysvalloissa järjestettiin vuosien 1968 ja 1980 välillä neljä erillistä kenttäkoetta, joissa testattiin negatiivisen tuloveron vaikutuksia ihmisten käyttäytymiseen: Seattle-Denver, New Jersey, Rural ja Gary. Tavoitteena oli erityisesti parantaa ymmärrystä siitä, kuinka negatiivinen tulovero vaikuttaa työn tarjontaan. Järjestettyjä kenttäkokeita pidetään urauurtavina, ennen kaikkea koska niissä hyödynnettiin ensimmäistä kertaa kokeellista tutkimusasetelmaa laajamittaisesti sosiaalitieteellisessä tutkimuksessa (Munnell 1987). Kaikissa neljässä kokeessa oli käytössä sama yksinkertainen negatiivisen tuloveron malli. Mallissa kaikki asetetut kriteerit täyttävät perheet saivat tietyn suuruisen tulotakuun. Etuus väheni tulojen kasvaessa, kunnes ns. break-even-piste saavutettiin. Tässä pisteessä tulot ovat sillä tasolla, että etuuksien maksaminen loppuu. (Greenberg ja Halsey 1983)

Yhdysvalloissa monet julkiset ohjelmat (mm. julkinen eläkejärjestelmä 401k, katso mm. Madrian ja Shea 2001) perustuvat vapaaehtoisuuteen. Siksi perustuloakin käsitellään ohjelmana, joka perustuisi vapaaehtoisuuteen. Toinen merkittävä ero Yhdysvalloissa on se, että verot perustuvat kotitalouden tuloihin. Yhdysvaltain kontekstissa perustulo on siis ohjelma, joka vaikuttaa vain niihin henkilöihin tai kotitalouksiin, joilla tulot ovat niin pienet, että he saavat positiivisen tulonsiirron.

Yhdysvaltojen kenttäkokeita tutkineessa kirjallisuudessa itse kokeisiin osallistumiseen sekä mahdolliseen pysyvään perustulouudistukseen osallistumiseen kiinnitetään paljon huomiota. Sillä, kuka osallistuu kokeeseen ja kuka lopulta osallistuisi itse perustuloon, on paljon paino-

² Katsaus perustuu laajempaan ajatushautomo Tänkin Mikko Forssin, Markus Kanervan ja Ohto Kannisen kirjoittamaan Kelan työpapereita –sarjassa ilmestyneeseen laajempaan raporttiin.

arvoa sen ollessa vapaaehtoista. Perheen kannattaa osallistua perustuloon, jos he saavat positiivisen tulonsiirron perustulon alaisen työn tarjonnan kannustimien vallitessa. Perustuloon osallistumisen kannattavuutta ei siis voi suoraan arvioida perustuloa edeltävistä tuloista, eikä asiaa tutkivassa kenttäkokeessa tulisi rajoittautua vain käsittelyryhmään, joka saa positiivisen tulonsiirron koetta edeltävien tulojen perusteella (Ashenfelter 1977; 1983). Ashenfelter (1977) toteaa, että Rural-kokeessa tutkimuspopulaatiossa oli niin vähän ihmisiä yli sen pisteen, jossa perustulo verotetaan kokonaan pois, että järjestelmän kokonaisvaikutuksista ja kustannuksista ei voi sanoa juuri mitään.

3.1.1 Seattle-Denver Income Maintenance Experiment

Seattle-Denver Income Maintenance Experiment -kenttäkoe edustaa laajamittaisinta laadukasta tutkimusaineistoa negatiivisesta tuloverosta.³ Kenttäkoe järjestettiin vuosina 1970–1977. Tutkimuksen kokonaiskustannukset olivat 77.5 miljoonaa dollaria. Hallinnollisten ja tutkimuskustannusten osuus oli 57.1 miljoonaa dollaria. Tutkimuksessa oli 47 eri käsittelyryhmää⁴, joista 11 liittyi negatiiviseen tuloveroon. Verrokkiryhmässä oli 1 715 perhettä. Taulukossa 2 esitetään kenttäkokeessa käytetyt tulotakuut, veroasteet ja käsittelyryhmien koot.⁵ Osalla käsittelyryhmistä veroaste muuttui jokaista ohjelman ulkopuolella ansaittua tuhatta dollaria kohden, ja ne on myös merkitty taulukkoon.

Taulukko 1. Seattle-Denver Income Maintenance Experiment

Käsittelyryhmä	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI
Tulotakuu (% köyhyysrajasta)	95	95	95	95	120	120	120	120	140	140	140
Veroaste (%)	50	70	70	80	50	70	70	80	50	70	80
Veroasteen muutos 1000 dollaria kohti (%-yks.)	0	0	-2,5	-2,5	0	0	-2,5	-2,5	0	0	-2,5
Käsittelyryhmän koko (perheitä)	346	184	204	163	237	278	241	224	93	193	251

Perheet arvottiin joko kolmen tai viiden vuoden ryhmiin, millä pyrittiin tutkimaan kokeen keston vaikutuksia. Perheistä 93 asetettiin 20 vuoden ajaksi negatiivisen tuloveron piiriin. Negatiivisen tuloveron lisäksi kenttäkokeessa oli mukana toinen käsittely, jolla testattiin ammatillisen neuvonnan ja tuen vaikutuksia (yksi verrokkiryhmä ja kolme erilaista tukimuotoa). Koe oli suunnattu erityisesti pienituloisille perheille, ja sillä pyrittiin selvittämään muutoksia ennen kaikkea seuraavissa: i) työn tarjonnassa, ii) avioliittojen pysyvyydessä ja iii) elämäntavoissa. Tutkimuksen keskeinen tulos oli, että ohjelma, jossa veroaste on noin 50 prosenttia ja tulotakuu noin 110 prosenttia köyhyysrajasta, johtaa merkittäviin vähennyksiin työn tarjonnassa. Taustalla on erityisesti työttömyysjaksojen piteneminen. Nuorilla tehdyt työtunnit vähenivät, mutta koulunkäynti ei lisääntynyt. Velkaantuneisuus kasvoi. Työn tarjontaan liittyen huomattiin, että vaikutukset kasvoivat ensimmäisen vuoden jälkeen ja vähenivät, kun ohjelma lähestyi loppuaan. Vaikutukset katosivat kokonaan noin vuosi ohjelman loppumisen jälkeen. Työn

3 Keskeinen taustalähteemme kokeiden esittelyssä on Greenberg ja Shroder 2004.

4 Koko kokeessa käsittelyryhmiä oli huomattavasti enemmän kuin eri NIT-käsittelyryhmiä, sillä kokeessa tutkittiin myös muiden interventoiden vaikutusta (esim. ammatillinen neuvonta).

5 Taulukossa on raportoitu varsinaiseen negatiivisen tuloveron kokeeseen osallistuneet käsittelyryhmät, sillä osa kokeen käsittelyistä liittyi erilaisiin neuvonta- ja koulutustoimenpiteisiin.

tarjonnasta saatuihin tuloksiin vaikuttivat raportointierot koeryhmissä. Tämä vaikutus oli kuitenkin pieni.

Terveysvaikutuksia ei havaittu, mutta alkuperäisen tutkimuksen mukaan negatiivinen tulovero lisäsi merkittävästi avioliittojen hajoamistodennäköisyyttä. Avioliittojen pysyvyydestä saadut tulokset ovat kuitenkin kiistanalaisia, ja käytännössä ne on kumottu myöhemmässä tutkimuksessa (Cain ja Wissoker 1990). Niillä oli kuitenkin poliittisesti merkittäviä vaikutuksia, ja joidenkin arvioiden mukaan kyseiset tulokset saattoivat poliittisesti pysäyttää koko negatiivisen tuloveron etenemisen (Forget 2011). Lisäksi Seattlessa vallitsi lama⁶ 1970-luvun alussa, mikä saattoi vaikuttaa tuloksiin. Tämän takia kenttäkoetta laajennettiin Denveriin, jossa vallitsi matala työttömyys.

Greenberg ja Halsey (1983) tutkivat tarkemmin työn tarjonnan vähenemistä. Heidän tutkimuskysymyksensä on, vähensikö negatiivinen tulovero todella työn tarjontaa vai onko kyse raportointiharhasta. Epäilyksen taustalla on käsittelyryhmän taloudellinen kannustin aliraportoida tulonsa, jotta tulonsiirtona saatava negatiivinen tulovero olisi suurempi. Vertaamalla koehenkilöiden haastatteluja (sekä verrokki- että kontrolliryhmät) Greenberg ja Halsey toteavat, että koeryhmän jäsenet aliraportoivat taloudellisten kannustimien ennustamalla tavalla. Vastaava ilmiö todettiin myös Garyn kokeessa (ks. alla), jonka valvonta oli Greenbergin ja Halseyn mukaan Seattle-Denver-koetta huomomin järjestetty. Vaikutusten arvioinnin teki monimutkaisemmaksi myös se, että arvonta eri ryhmiin tehtiin siten, että käsittelyryhmään kuulumisen todennäköisyys vaihteli tulojen mukaan (Ashenfelter ja Plant 1990).

3.1.2 New Jersey Income Maintenance Experiment

Koe tehtiin vuosina 1968–1972. Sen kokonaiskustannukset olivat 7,8 miljoona dollaria, joista hallinnollisia ja tutkimuskuluja kuluja oli 5,4 miljoonaa. Tutkimuksessa oli kahdeksan erillistä käsittelyryhmää ja yksi verrokkiryhmä. Kaikissa kahdeksassa käsittelyryhmässä oli erilainen veroasteen ja tulotakuun yhdistelmä. Esimerkiksi ensimmäisessä käsittelyryhmässä oli 46 perhettä. Tulotakuuksi määritettiin 50 prosenttia köyhyysrajasta, ja veroasteeksi asetettiin 30 prosenttia. Taulukossa 4 esitetään kenttäkokeessa käytetyt tulotakuiden ja veroasteiden yhdistelmät sekä käsittelyryhmien koot. Verrokkiryhmän koko oli 632 perhettä.

Taulukko 2. New Jersey Income Maintenance Experiment.

Käsittelyryhmä	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
Tulotakuu (% köyhyysrajasta)	50	50	75	75	75	100	100	125
Veroaste (%)	30	50	30	50	70	50	70	50
Käsittelyryhmän koko (perheitä)	46	76	100	117	85	77	86	138

Tutkimuksen kohteena olivat perheet, joissa oli ainakin yksi työkykyinen 18–59-vuotias mies ja joiden tulot eivät ylittäneet 150 prosenttia köyhyysrajasta. Tutkimuskysymykset liittyivät erityisesti työn tarjontaan ja elämäntapoihin. Tutkimuksessa havaittiin, että reaali-palkat laskivat 11–17 prosenttia ja työttömyys kasvoi 4.5 prosentista 7.1 prosenttiin. Miesten työtunnit

⁶ Taustalla oli ilmeisesti Boeing-yhtiön päätös vähentää yli 40 000 tuhatta työntekijää Seattlessa, joka johti alueelliseen syvään lamaan. Tämä on hyvä esimerkki alueellisiin kokeisiin liittyvistä riskeistä.

eivät vähentyneet tilastollisesti merkittävällä tavalla, mutta käsittelyryhmien vaimot työskentelevät tunneissa mitattuna 23 prosenttia vähemmän kuin verrokkiryhmässä. Käsittelyryhmien perheiden lapset suorittivat lukion 25–50 prosenttia todennäköisemmin. Tämä päti kuitenkin vain niihin ryhmiin, joiden korvaustaso oli lähellä keskimääräistä. Havaitut muutokset elämäntavoissa olivat vähäpätöisen pieniä. Saadut tulokset sijoittuvat ajallisesti kokeiden puoliväliin, jotta riittävä oppiminen olisi tapahtunut, mutta loppupään mahdollistamat väärinkäytökset eivät sotkisi tuloksia.

New Jersey'n kokeen tuloksiin liittyy joitakin varauksia. Satunnaistaminen eri ryhmiin ei ollut tuloista riippumatonta, mikä vaikutti koeryhmien muodostumiseen. Tulosten luotettavuuteen vaikuttaa luultavasti myös se, että kolmen vuoden kokeella tuskin saadaan esille negatiivisen tuloveron vaikutuksia pitkällä aikavälillä. Koehenkilöiden tuloraportointia ei tarkastettu, joten valheellinen raportointi oli mahdollista. Tutkijat epäilivät myös verrokki- ja käsittelyryhmien raportointikäytännön eroavan toisistaan. Tuloksissa on siis luultavasti harhaa. Lisäksi perheet, joissa äiti kävi töissä, olivat aliedustettuina. Raportoidut tulokset koskevat vain yhdessä pysyneitä perheitä. Tulokset eivät ole täysin yleistettävissä, sillä jotkin ryhmät olivat otoksessa yliedustettuina.

3.1.3 Rural Income Maintenance Experiment

Kenttäkoe järjestettiin vuosina 1970–1972. Se maksoi 6,1 miljoonaa dollaria, joista hallinto- ja tutkimuskustannusten osuus oli 3,7 miljoonaa dollaria. Tutkimuksessa oli viisi käsittelyryhmää. Verrokkiryhmässä oli 318 perhettä. Taulukossa 5 esitetään kenttäkokeessa käytetyt tulotakuiden ja veroasteiden yhdistelmät sekä käsittelyryhmien koot.

Taulukko 3. Rural Income Maintenance Experiment.

Käsittelyryhmä	I	II	III	IV	V
Tulotakuu (% köyhyysrajasta)	50	75	75	75	100
Veroaste (%)	50	30	50	70	50
Käsittelyryhmän koko (perheitä)	37	67	75	30	60

Tutkimuskysymykset keskittyivät työn tarjontaan, terveyteen, koulutukseen ja kulutuskäyttäytymiseen. Kohderyhmänä olivat maaseudun pienituloiset perheet. Kokeeseen valittiin vain sellaisia perheitä, jotka etukäteen laskettuna saivat positiivisen tulonsiirron (Ashenfelter 1977). Tutkimuksen keskeinen tulos oli, että käsittelyryhmien tulot, palkkatulot ja tehdyt työtunnit kaikki laskivat 13 prosenttia verrokkiryhmään verrattuna. Vaimojen työllisyysaste laski 28 prosenttia, kun taas miesten työskentelyssä ei tapahtunut merkittäviä muutoksia. Käsittelyryhmissä asunnon ostamisen todennäköisyys vuokraajien keskuudessa oli hieman suurempi kuin verrokkiryhmässä.

Eräät seikat mahdollisesti heikentävät tuloksia. Otoksiko oli luultavasti liian pieni. Otoksessa olevat naisten johtamat perheet ja ikääntyneet perheet heikentävät tulosten tilastollista merkitysvyyttä. Erityisesti maanviljelijät raportoivat väärin tulonsa. Tulosten yleistettävyyttä hankaloittavat erityisesti pieni otoskoko ja ryhmien heterogeenisuus. Tutkimus vaikutti yhdessä New Jersey'n tutkimuksen kanssa erillisen, kuukausittaisen tuloraportoinnin vaikutuksia tutkineen kenttäkokeen järjestämiseen (ns. Monthly Reporting in the AFDC Program).

3.1.4 Gary Income Maintenance Experiment

Kenttäkoe järjestettiin vuosina 1971–1974. Sen kokonaiskustannukset olivat 20,3 miljoonaa dollaria, joista 14,8 miljoonaa oli hallinnollisia ja tutkimuskuluja. Tutkimuksessa oli neljä eri käsittelyryhmää. Verrokkiryhmässä oli 771 perhettä. Taulukossa 6 esitetään kenttäkokeessa käytetyt tulotakuut ja veroasteet.

Taulukko 4. Gary Income Maintenance Experiment.

Käsittelyryhmä	I	II	III	IV
Tulotakuu (% köyhyysrajasta)	75	75	100	100
Veroaste (%)	40	60	40	60
Käsittelyryhmän koko (perheitä)	313	314	203	198

Tutkimuksen kohderyhmänä olivat mustat perheet, joissa oli vähintään yksi alle 18-vuotias lapsi. Tutkimuskysymykset liittyivät siihen, kuinka negatiivinen tulovero vaikuttaa työllisyyteen, koulunkäyntiin ja -menestykseen, lapsikuolleisuuteen ja -sairastavuuteen sekä asumiseen. Kokeessa todettiin muun muassa matalatuloisimpien perheiden teini-ikäisten lasten koulunkäyntitodennäköisyyden kasvavan. Myös käsittelyryhmien lasten lukutaito kehittyi nopeammin. Havaittiin myös, että käsittelyryhmien riskiryhmään luokiteltaville äideille syntyi vähemmän alipainoisia lapsia. Tulosten yleistettävyyttä heikentää se, että koepaikkakunnan (Gary) työmarkkinat olivat erityislaatuiset kokeen aikaan. Työmarkkinoita dominoi terästeollisuus, joka ei tarjonnut osa-aikaisia työpaikkoja.

3.2 Kanada: Mincome

Vuosina 1974–1979 Kanadan Manitoban provinssissa järjestettiin ns. Mincome-kenttäkoe. Tässä luvussa kuvaamme koetta perustuen kahteen artikkeliin: Forget (2011) sekä Hum ja Simpson (2001). Erityisen kiinnostavaa Mincomessa on se, että mukana oli yksi kaupunki (Dauphin), jonka koko noin 10 000 asukkaan väestö osallistui kokeeseen⁷. Dauphinin lisäksi mukana oli Winnipeg, jossa kokeeseen osallistuneet satunnaistettiin. Keskityimme kuitenkin tässä Dauphiniin, koska Winnipegin asetelma ja tulokset vastaavat pitkälti yllä käsiteltyjä Yhdysvaltojen negatiivisen tuloveron kokeita.

Dauphinille valittiin verrokkiryhmäksi vastaavia pieniä kaupunkeja. Mallissa kaikki perheet ilman tuloja olivat oikeutettuja tulonsiirtoon, joka oli 60 prosenttia pienituloisuuden tuloajasta (*low income cut-off* eli LICO), joka riippui perheen koosta. Jokainen tienattu dollari vähensi tulonsiirtoa puolella dollarilla⁸. Huomionarvoista on, että malli merkitsi merkittäviä lisätuloja monille, esimerkiksi vanhuksille ja matalapalkkaisille. Se merkitsi myös ensi kertaa kunnollista perusturvaa muun muassa maanviljelijöille ja itsensä työllistäjille, joita maatalousvaltaisessa pikkukaupungissa oli paljon. Perustulon vaikutuksia Dauphinissa ei selvitetty kuitenkaan kunnolla heti kokeen jälkeen. Tämä johtui ennen kaikkea taloudellisten resurssien ja poliittisen tuen puutteesta, mutta myös eri alojen tutkijoiden erimielisyyksistä.

⁷ Ns. saturation site.

⁸ Hum ja Simpson (2001) kirjoittavat kokeessa kokeillun kolmea eri takuutulon tasoa (3 800, 4 800 ja 5 800 dollaria) nelihenkiselle perheelle ja kolmea veroastetta (35 %, 50 % ja 75 %). Heidän mukaansa näiden anteliainta ja ankarinta yhdistelmää ei kuitenkaan testattu (eli 5 800 dollaria ja 35 % sekä 3 800 dollaria ja 75 %).

Forget palaa vaikutusten selvittämiseen 30 vuotta kokeen jälkeen hyödyntäen olemassa olevia terveydenhuollon keräämiä tietoja. Hän suorittaa aluksi sopivien verrokialueiden valinnan (*hard-matching*) ja sitten valitsee verrokki alueiden sisältä (*propensity-matching*). Yksi keskeisistä tuloksista on, että kokeen aikana Dauphinin koululaiset jatkoivat todennäköisemmin ylemmille luokille verrokkeihin verrattuna, vaikka koetta ennen ja sen jälkeen tämä oli epätodennäköisempää. Forget arvioi ns. sosiaalisen kerroinvaikutuksen (*social multiplier*) olevan keskeinen syy: kun luokkatoverit jatkavat ylemmille luokille (Mincome-tulonsiirron tukemana, joka painottuu perheisiin, joiden lapset ovat riskiryhmässä koulun lopettamisen suhteen), vaikuttaa tämä positiivisesti tietyn oppilaan todennäköisyyteen jatkaa koulua.

Yllä käsitelty vaikutusmekanismi on Forget'n spekulatiota, mutta mielenkiintoinen esimerkki mahdollisista vaikutuksista, joita satunnaistamalla (hajautetusti) ei voi todeta. Forget'n mukaan lisäksi havaitut merkittävät terveysvaikutukset – esimerkiksi sairaalakäynnit⁹ vähenivät lähes 10 prosenttia – viittaavat sosiaaliseen kerroinvaikutukseen. Epäilyä herättää suuri muutos ottaen huomioon sen, että vain kolmasosa perheistä sai tulonsiirtoja ja monet näistä tulonsiirroista olivat lisäksi pieniä. Todettakoon vielä, että työmarkkinavaikutukset olivat pieniä työn tarjonnan pienentyessä marginaalisesti (ml. Winnipeg): 1 prosentti miehillä, 3 prosenttia vaimoilla ja 5 prosenttia naimattomilla naisilla.

Kokeen tulosten kannalta on tärkeää huomioida, että kokeen ajateltiin olevan pilotti, jota seuraa mallin yleinen käyttöönotto. Tämä on luultavasti vaikuttanut koehenkilöiden käyttäytymiseen, sillä mallia ei välttämättä ole koettu tilapäiseksi ja sen päättyvän automaattisesti kokeen päättyessä.

3.3 Muita perustulokokeita

3.3.1 Intia

Intiassa Madhya Pradeshin osavaltion maaseudulla toteutettiin perustulokoe 2010–2013. Siinä annettiin yli 6 000 miehelle, naiselle ja lapselle 12–17 kuukauden ajan kerran kuussa rahaa ilman mitään ennakkoehdotuksia tai rahan käyttöön liittyvää ohjausta. Jaetun perustulon suuruus vaihteli aikuisilla 200:sta 300:aan rupiaan (n. 3–4,5 Yhdysvaltain dollaria), mikä vastasi suunnilleen 20–30 prosenttia pienituloisen kotitalouden kokonaistuloista. Lapsille annettiin puolet aikuisten rahamäärästä. Yhteensä kokeessa oli mukana 20 kylää, joista kahdeksan kylän asukkaat saivat kyseistä perustuloa ja 12 kylää toimi verrokkina. (Widerquist 2013; SEWA 2014)

Professori Guy Standingin johtaman tutkimusryhmän tavoitteena oli kokeen avulla tukea Intian hallitusta sosiaaliturvan uudistamisessa tarjoamalla luotettavaa tietoa perustulon mahdollisuuksista. Tutkijat havaitsivat perustulolla olevan lukuisia suotuisia vaikutuksia: Koehenkilöiden ravinnonsaanti sekä terveydentila paranivat, he hankkivat rahalla karjaa sekä investoivat asumiseensa ja maanviljelyssä tarvittaviin työkaluihin. Lasten koulunkäynti lisääntyi. Kokeessa huomattiin myös, että rahaa vastaanottaneet työskentelivät enemmän kuin verrokkikylä asukkaat. He aloittivat myös uutta liiketoimintaa kolme kertaa todennäköisemmin kuin verrokki. (Widerquist 2013; SEWA 2014)

⁹Erityisesti mielenterveyteen ja vammoihin liittyvät käynnit.

3.3.2 Kenia

Keniassa toteutettiin köyhille suunnattu satunnaistettu täysin ehdoton tulonsiirto-ohjelma (*unconditional cash transfer*), jossa maksettiin kertaluontoisesti tai yhdeksänä kuukausieränä vähintään kahden kuukauden keskiansioita vastaava summa satunnaisesti valikoiduille kotitalouksille. Kokeessa myös satunnaistettiin kotitalouden sisällä, kumpi puoliso saa maksetun summan. Otoskoko tutkimuksessa oli noin 1 400. Haushofer ja Shapiro (2013) ovat analysoineet kokeen vaikutuksia hyvin laajaan lopputulemien joukkoon. He tarkastelevat mm. vaikutuksia kulutukseen, subjektiiviseen hyvinvointiin ja kortisolitasoihin. Kortisolitasoja mittaamalla voidaan objektiivisesti arvioida ihmisen fysiologista stressikuormitusta. Mitä korkeammat kortisoliarvot ovat, sitä stressaantuneempi ihminen on.

Tuloksena kokeesta saatiin, että tulonsiirto lisäsi kulutusta kaikissa muissa hyödykeryhmissä paitsi tupakan ja alkoholin kohdalla. Niiden kulutus väheni. Myös kestokulutushyödykkeiden kulutus ja investoinnit kasvoivat. Lisäksi subjektiivisen hyvinvoinnin todettiin kasvaneen huomattavasti (0.15–0.19 keskihajontaa) samalla kuin kortisolitasot laskivat (0.14 keskihajontaa). Rahasumman saaneen puolison sukupuolella ei ollut suurta vaikutusta taloudellisiin tuloksiin, mutta kun summa maksettiin vaimolle, kortisolitasot laskivat enemmän molemmilla puolisoilla. Kokeella ei ollut vaikutusta koulutusmuuttujiin eikä muihin terveysmuuttujiin kuin stressitasoon. Tulokset mitattiin hyvin pian tulonsiirtojen jälkeen (keskimäärin 4 kk).

Tutkimuksen kirjoittajat katsovat, että heidän tuloksensa viittaavat siihen, että kortisolitasot ja subjektiivisen hyvinvoinnin mittarit voivat olla oivia täydentäviä ja joskus jopa parempia taloudellisen hyvinvoinnin mittareita perinteisiin mittareihin verrattuna. Heidän mukaansa heidän tuloksensa myös tukevat tutkimuskirjallisuutta, jossa on havaittu, että köyhyydellä on laajoja negatiivisia psykologisia vaikutuksia (katso mm. Mani ym. 2013 sekä Shah, Mullainathan ja Shafir 2013). Eräs hypoteesi on, että nämä vaikutukset toimivat köyhyyden aiheuttaman stressin kautta (Cornelisse ym. 2013).

3.3.3 Uganda

Ugandassa toteutettiin osittain ehdoton tulonsiirto-ohjelma, jossa nuorille köyhille pohjois-ugandalaisille alle 40 hengen ryhmille tarjottiin mahdollisuutta osallistua noin 400 dollarin arvontaan lähettämällä suunnitelma ammatillisesta kouluttautumisesta tai yrittäjyydestä. Tästä joukosta (n. 500 ryhmää ja 12 000 jäsentä) arvottiin summan vastaanottajat (n. puolet). Satunnaistamisyksikkö oli siis ryhmä. Osa otoksesta menetettiin kokeen edetessä suurelta osalta siksi, että ihmiset liikkuvat paljon eivätkä olleet enää saatavilla haastatteluihin (n. 18 % neljässä vuodessa). Blattman ym. (2013) tutkivat kokeen vaikutuksia työmarkkinalopputulemiin. He saivat tulokseksi, että tukisumma kasvatti tuensaajien yritysomaisuutta 57 prosenttia, työtunteja 17 prosenttia ja tuloja 38 prosenttia. Vaikutukset olivat huomattavia ja kauttaaltaan positiivisia.

Tässä kokeessa tulee ottaa huomioon, että valikoituneena tutkimuspopulaationa olivat ne nuoret henkilöt, jotka lähettivät suunnitelman. Todennäköisesti nämä henkilöt ovat aktiivisempia kuin väestö yleisesti. Tämä ei heikennä tulosten laatua, sillä verrokkiryhmä arvottiin samasta populaatiosta. Se voi kuitenkin heikentää tulosten yleistettävyyttä koko väestöön. Lisäksi tulonsiirto ei ollut täysin ehdoton, sillä sitä vastaan piti kirjoittaa suunnitelma.

3.3.4 Brasilia: Bolsa Família

Bolsa Família on ehdollinen tulonsiirto-ohjelma Brasiliassa. Ohjelma aloitettiin vuonna 1995 kahdesta kunnasta nimellä Bolsa Escola. Tukea saivat köyhät perheet, joissa on 6–15-vuotias lapsi, joka on läsnä koulussa vähintään 85 prosenttia koulupäivistä. Vuonna 2003 ohjelma suunnattiin laajemmalle joukolle perhetyyppäjä ja nimettiin Bolsa Famíliaksi (Glewwe ja Kassouf 2012). Vuoteen 2007 mennessä 11 miljoonaa perhettä ja 46 miljoonaa henkeä eli noin neljännes Brazilian väestöstä sai tukea. Tuki vastasi noin 0,4 prosenttia BKT:sta.

Vuonna 2015 tukeen oli oikeutettu, jos perheen tulot per henkilö olivat noin alle puolet köyhyysrajasta. Tämä tarkoittaa noin 154 realia (n. 36 €). Jokaista rokotettua ja koulua käyvää alle 16-vuotiaasta lasta kohden tukea saa 35 realia, ja 42 realia 16–17-vuotiaasta lapsesta. Alle 70 realia ansaitsevat perheet saivat vielä lisäksi 77 realia lisätukea. Äitien on tuen saamiseksi myös käytävä terveystarkastuksissa ennen ja jälkeen synnytyksen, mikä vastaa neuvolapalveluita. Bolsa Família on siis suunnattu ja ehdollinen ohjelma.¹⁰

Bolsa Família -ohjelmaa ei ole tutkittu paljon, ja sen vaikutusten tutkiminen on hankalaa, koska sitä ei toteutettu kenttäkokeena ja tilastoaineistot ovat puutteellisia. Tiettyyn pisteeseen asti se on kuitenkin mahdollista. Lisäksi ohjelmaa on laajennettu ennen kaikkea köyhimmillä alueilla, jotka ovat mahdollisesti ilman ohjelmaakin vaurastuneet suhteellisesti nopeimmin.

3.3.5 Meksiko: Prospera

Prospera (aikaisemmin Progres a / Oportunidades) on ehdollinen tulonsiirto-ohjelma Meksikossa. Ohjelman tarkoituksena on edistää koulutusta ja terveyttä ehdollisen tulonsiirron avulla. Ohjelma käynnistyi 1997 ja on levinnyt maanlaajuisesti. Sen piirissä on nykyisin lähes neljäsosa koko maan perheistä, ja ohjelman sisältämät politiikkatoimet ovat laajentuneet vuosien myötä kattamaan muun muassa rahoituspalveluiden pariin pääsemisen helpottamisen. Maailmanpankin mukaan ohjelma on kopioitu 52 maahan¹¹.

Gertlerin ja Boycen (2001) mukaan alkuperäisessä Progres a-ohjelmassa kotitalous on oikeutettu tulonsiirtoon, jos se täyttää seuraavat ehdot: i) kaikki perheenjäsenet käyttävät ennaltaehkäiseviä terveyspalveluita, ii) 0–5-vuotiaat lapset ja imettävät äidit käyvät ravitsemusneuvontaklinikalla ja iii) raskaana olevat naiset käyvät paikallisessa neuvolassa. Jos lapsi käy koulussa, perhe saa vielä lisätuen. Huomionarvoista on, että tulonsiirto annetaan äidille ja sen suuruus on noin kolmasosa perheen tuloista.

Vuonna 1998 alkaneessa kenttäkokeessa 506 kaikista 50 000 Progres a-alueesta satunnaisesti käsitte ly- ja verrokkiryhmiin (suhteessa 320:185). Käsitte lyryhmän alueet saivat tuen välittömästi, mutta verrokkiryhmien kohdalla tukien alkua viivästyttiin kahdella vuodella. Asetelmassa hyödynnettiin hallinnollisista ja budjetillisistä syistä joka tapauksessa johtuvaa vaiheittaista implementaatiota. Käsitte ly- ja verrokkialueet olivat tilastollisesti samanlaisia, mikä viittaa onnistuneeseen satunnaistamiseen. Mukaan valittiin kaksivaiheisesti köyhiä perheitä köyhiltä alueilta. Vain 3 prosenttia kieltäytyi ohjelmasta. Kokeen aikana toteutettiin viisi laajamittaista kyselytutkimusta. Kaavio koko tutkimusasetelmasta on tämän raportin liitteenä.

Progres a on osoitettu toimivaksi politiikkatoimeksi useissa tutkimuksissa (esim. Schultz 2004, Gertler ja Boyce 2001, Rivera ym. 2004). Ohjelman ensimmäisinä vuosina (1997–2001) muun muassa klinikkakäynnit lisääntyivät yli 50 prosenttia ja lasten sairaudet vähenivät lähes

¹⁰ Nämä yksityiskohdat löytyvät osoitteesta: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/beneficios>.

¹¹ <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2014/11/19/un-modelo-de-mexico-para-el-mundo>.

neljänneksellä. Mielenkiintoista on myös se, että alusta saakka Progresan kunnollinen arviointi on ollut kiinteä osa ohjelmaa. Taustalla on ilmeisesti ollut hallituksen tavoite turvata ohjelman jatkuminen osoittamalla kiistattomasti sen toimivuus¹². Näin tulevien hallitusten on vaikeampaa lakkauttaa ohjelmaa.

3.4 Alankomaitten suunnitelmat

Eräissä Alankomaitten kaupungeissa: Utrechtin, Tilburgin ja Wageningenin on suunnittelilla perustulokokeita¹³. Vaikka ne eivät laajuutensa tai sisältönsä puolesta täysin vastaakaan Suomeen kaavailtua koetta, niissä tutkitaan perustuloon liittyviä elementtejä, ja siksi ne voivat tarjota opittavaa myös suomalaisen, valtakunnallisen perustulokokeen suunnittelijoille. Ennen varsinaisiin kokeisiin paneutumista on paikallaan taustoittaa sosiaalipoliittisia uudistuksia, jotka ovat innostaneet kuntia luomaan koeasetelmia, sekä hollantilaisen sosiaaliturvan peruseriaatteita ja järjestämistapaa, jotta hollantilaisten kokeiden konteksti on paremmin ymmärrettävissä.

Kesällä 2015 uutisoitiin laajalti, että Alankomaissa ollaan kokeilemassa perustuloa. Uutinen oli puoliksi totta: yhtään kokeilua ei ollut vielä käynnistetty, vaikka Utrecht ja muutama muu kunta olivat jo melko pitkällä tutkimussuunnitelmiansa kanssa. Esteeksi oli muodostunut sosiaaliministeriö, joka viime kädessä vastaa sosiaaliturvan rahoittamisesta ja joka ei ollut yhtä vakuuttunut perustulokokeiluiden tarjoamasta hyödyistä kuntiin verrattuna. Kädenvääntö paikallistason ja keskushallinnon välillä jatkuu yhä ja on viivästyttänyt perustulokokeilujen alkua aikaisintaan vuoteen 2016, mutta todennäköisesti vasta vuoteen 2017.

Hollannissa päättäjät ovat keskustelleet perustulosta 1970-luvun puolivälistä lähtien (Vanderborght 2005). Itsenäisesti toimiva, mutta valtiovallan piiriin kuuluva Scientific Council for Government Policy suositteli 1985, että maassa otettaisiin käyttöön osittainen perustulo. Tätä suositusta ei kuitenkaan koskaan pantu täytäntöön, mutta perustulokeskustelu on jatkunut vaihtelevalla kannatuksella vuosien saatossa.

Aivan viime aikoina ajatus perustulosta on otettu erittäin vakavasti yli puoluerajojen useassa kunnassa osana sosiaali- ja työllisyyspolitiikan uudistamista. Tärkeimpinä vaikuttajina ovat olleet ns. osallistamislaki (*participatiewet*) ja kiintiölaki (*quotumwet*), jotka molemmat astuivat voimaan 1. tammikuuta 2015. Niiden yhteisenä tavoitteena on kannustaa työmarkkinoilta syrjäytyneiden henkilöiden työllistymistä. Lakien täytäntöönpano on sälytetty kuntien vastuulle, samalla kun valtionhallinto vastaa lakeihin liittyvien etuuksien rahoituksesta. Työllistymisen ohella lakien avulla pyritään luomaan 1,8 miljardin euron säästöt pitkällä aikavälillä.¹⁴

Osallistamislain seurauksena sosiaaliturvan varassa elävien on otettava vastaan tarjottua työtä, vaikka se ei tuntuisi heistä sopivalta omaan koulutus- tai työkokemustasoon nähden. Lisäksi työttömän työnhakijan tulee olla valmis menemään töihin jopa kolmen tunnin matkan päähän. Yksi tärkeimmistä muutoksista on kuitenkin se, että kunnanvaltuustoilla on mahdollisuus määrittää, mitä sosiaaliturvan vastaanottajien on tehtävä vastineeksi taloudellisesta avusta. Tämä voi vaihdella vapaaehtoistyöstä hoitotyöhön. Ehtojen laiminlyönti johtaa etuuksien leikkaamiseen 10 prosentista aina 100 prosenttiin.

Esimerkiksi Utrechtissa uusi laki tarkoittaa 10 000 työttömän aktiivista työhönohjaamista tai muuta tukemista, mihin kaupungilla ei ole resursseja. Ei ole varsinaisesti ihme, että kunta-

¹² <http://www.theguardian.com/public-leaders-network/2012/feb/16/rigorous-evidence-based-policy-making-ifg>.

¹³ Tutkimussuunnitelmat tai tiedot kokeiden pääpiirteistä on saatu kyseisiä kokeita valmistelleilta tutkijoilta.

¹⁴ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/nrp2014_netherlands_en.pdf.

päättäjät etsivät vaihtoehtoisia ratkaisuja tilanteessa, jossa sosiaaliavustusten hallinnointi uhkaa kasvaa räjähdysmäisesti ilman, että olisi varsinaista näyttöä uusien lakien toimivuudesta. Siksi monessa kunnassa on innostuttu selvittämään, mitä tapahtuisi, jos ihmisten taloudellinen perusturva tarjottaisiin perustulon avulla. Ovatko ihmiset luottamuksen arvoisia, vai pitääkö heitä ohjata vahvoilla taloudellisilla kannustimilla?

Perustulosta ja sen kokeilemisesta on tällä hetkellä kiinnostunut yli 50 kuntaa, joista noin 15 kuntaa tekee jo konkreettisia toimia asian edistämiseksi. Kaikkein pisimmälle ovat päässeet Utrecht, Groningen, Wageningen ja Tilburg, joilla on jo olemassa yhteistyössä paikallisten yliopistojen tutkijoiden kanssa luodut alustavat tutkimussuunnitelmat. Niiden lisäksi myös amsterdamilaisen yliopiston tutkijat ovat tehneet oman esityksensä kokeilusta kaupunkinsa johdolle, joka ei ole vielä ilmaissut selkeää kantaansa kokeilun toteuttamisesta. Hollantilaiset kokeilut ovat siis yksittäisen kunnan sisällä tehtäviä kokeiluja, ja ne eroavat toisistaan, koska kunnilla on eriävät tavoitteet perustulokokeissaan. Tutkijat pyrkivät silti tekemään yhteistyötä yli kuntarajojen varmistaakseen tutkimustulosten laadun ja hyödynnettävyyden myös tulevaisuudessa.

Alankomaissa suunnitteilla olevia kokeita ei varsinaisesti kutsuta perustulokokeiksi, koska perustulolla ei ole valtakunnallisessa politiikassa nostetta tällä hetkellä. Perustulo käsitteenä mielletään hyvin vasemmistolaiseksi ideaksi, jossa rahaa jaetaan ilmaiseksi.¹⁵ Maan koalitionhallituksen keskusta-oikeistolaisen pääministeripuolueen VVD:n valtakunnalliset poliitikot pääministerin johdolla suhtautuvat kielteisesti perustulokokeisiin. Tämän valossa on helppo ymmärtää, miksi esimerkiksi Tilburgin koetta kutsutaan luottamuskokeeksi.

Sillä, mitä nimeä perustulosta käytetään, voi olla vaikutus ihmisten käyttäytymiseen. Isossa-Britanniassa on käytössä ikäihmisille talvikuukausina suunnattu taloudellinen tuki lämmityskustannuksia varten (*Winter Fuel Payment*). Institute for Fiscal Studies -tutkimuslaitoksen julkaiseman tutkimuksen (Beatty ym. 2012) perusteella 40 prosenttia tuesta käytetään lämmitykseen. Mutta jos ikäihmiset saisivat tukea vastaavan summan ilman korvamerkintää lämmityskuluihin, tuesta päätyisi vain 3 prosenttia lämmitykseen. Näin ollen koevaiheessa käytetty nimitys uudelle perusturvalle – on se sitten kansalaispalkka, negatiivinen tulovero tai perustulo – olisi hyvä säilyttää, jos kyseinen perusturva säädetään yleiseksi, sillä muuten vaikutukset voivat poiketa kokeessa havaituista.

3.4.1 Utrechtin koe

Utrecht on Alankomaiden neljänneksi suurin kaupunki, jossa asuu noin 335 000 ihmistä. Noin 31 prosenttia on ulkomaalaistaustaisia. Heistä noin kolmannes on länsimaalaisia. Kaupunki on osa Randstadin aluetta, johon kuuluu maan neljä suurinta kaupunkia ja jossa on yhteensä 7,1 miljoonaa asukasta. Kaupungin asukkaista 38 prosenttia (eli 19 % kotitalouksista) elää pelkällä minimipalkalla tai sosiaaliturvalla. Vuonna 2015 Utrechtissa maksettiin lähes 10 000 ihmiselle sosiaaliapua, jonka arvo oli noin 960 euroa kuukaudessa yhden hengen kotitaloudelle maksettaessa. Kaupunginvaltuustossa valtaa pitävät vuoden 2014 kunnallisvaalien jälkeen D66¹⁶ (13 paikkaa), Groenlinks¹⁷ (9), VVD¹⁸ (5) ja SP¹⁹ (4).

15 Käsitystä on vahvistanut erityisesti vasemmistolaisen toimittajan Rutger Bregmanin kirja *Gratis geld voor iedereen* (Ilmaista rahaa kaikille) vuodelta 2104. .

16 D66 on poliittiseen keskustaan kuuluva sosiaaliliberaali puolue.

17 Groenlinks on poliittiseen vasemmistoon kuuluva pienten vasemmistopuolueiden vuonna 1989 muodostama ympäristöpuolue.

18 VVD on poliittiseen oikeistoon kuuluva liberaali puolue.

19 SP on poliittiseen vasemmistoon kuuluva sosialistinen puolue.

Kaupunginvaltuuston nimittämä poliittinen virkamies (*alderman*) Victor Everhardt on pitkälti vastuussa kaupungin perustulokokeen alkuun saattamisesta. Koetta on ollut valmistelemaan julkistalouden professori Loek Groot Utrechtin yliopistosta. Kokeen järjestämisen taustalla on näkemys siitä, että viimeaikaiset sosiaaliturvan muutokset eli uusi osallistamislaki ovat kunnan kannalta byrokratiaa lisääviä ja lisäresursseja vaativia. Uusien säädösten myötä esimerkiksi lisääntyy sen arviointityö, jotka ovat oikeutettuja sosiaaliturvan saamisen edellytysten helpotuksiin. Kasvava työmäärä ja järjestelmän monimutkaisuus altistavat sen myös virheille. Tämän seurauksena sääntöjä noudattavia rangaistaan, ja järjestelmää hyväksikäyttäviä ei saada kiinni. Epäillään myös, että erilaisten rangaistusten pelon vuoksi työnhakijan ja viranomaisen välinen suhde ei muodostu yhtä luottamukselliseksi ja hyödylliseksi kuin sen pitäisi. Kokeen yleisenä tavoitteena on selvittää, mikä toimii parhaiten, kun pyritään tukemaan sosiaaliturvan varassa elävien aktiivista osallistumista yhteiskuntaan.

Kokeessa keskitytään tutkimaan seurauksia, joita syntyy maksettaessa sosiaaliturvaa ilman ehtoja. (Kyseinen tuki on tarkoitettu peruselinkulujen kuten asumis- ja ruokakulujen kattamiseen.) Koeryhmä muodostetaan sosiaaliturva-avustusta saavista henkilöistä. Näin ollen esimerkiksi koko- tai osa-aikaisessa työssä käyvät tai itsensätyöllistäjät eivät kuulu kokeeseen. Kokeeseen osallistuminen on vapaaehtoista, mutta osallistujat eivät voi vaikuttaa, mihin kuudesta koeryhmästä heidät satunnaisesti jaetaan. Koska osallistuminen tapahtuu vapaaehtois pohjalta, se voi aiheuttaa itsevalikoitumisharhaa²⁰. Sitä pyritään korjaamaan kahden erillisen verrokkiryhmän eli ryhmien A ja B avulla, joista ensimmäinen on valittu kokeeseen osallistumattomien joukosta ja toinen kokeeseen halunneiden joukosta. Kokeen kuusi ryhmää ovat siis seuraavanlaisia:

- Ryhmä A: Tuensaajat, jotka eivät osallistu kokeeseen ja saavat siis normaalia tukea normaalein ehdoin.
- Ryhmä B: Tuensaajat, jotka osallistuvat kokeeseen mutta jotka saavat normaalia tukea normaalein ehdoin.
- Ryhmä C: Tuensaajat, jotka on vapautettu tukeen liittyvistä yleisimmistä velvoitteista. Tuki poistuu, kun henkilö työllistyy ja saa tuloja.
- Ryhmä D: Tuensaajat, jotka voivat korottaa saamaansa tukea 150 eurolla kuukaudessa, jos he vastavuoroisesti suorittavat jonkin kunnan ehdottamista työtehtävistä. Tehtävä voi liittyä esim. koulun pihan ylläpitoon tai johonkin muuhun yleistä hyvää edistävään toimintaan. Ryhmän jäsenet on vapautettu myös tukeen liittyvistä yleisimmistä velvoitteista. Tuki poistuu, kun henkilö työllistyy ja saa tuloja.
- Ryhmä E: Tuensaajat, jotka saavat ylimääräisen 150 euroa kuussa, mutta jotka voivat menettää sen, jos he eivät suorita heille osoitettuja yleishyödyllisiä vapaaehtoislousteisia tehtäviä. Jäsenet on vapautettu myös tukeen liittyvistä yleisimmistä velvoitteista. Tuki poistuu, kun henkilö työllistyy ja saa tuloja.
- Ryhmä F: Tuensaajat, joiden sosiaalituki on korvattu ilman ehtoja maksettavalla perustulolla. Perustuloa maksetaan edelleen, vaikka henkilö vastaanottaisi työtä ja saisi lisätienestystä.

Kokeen arvioidaan alkavan tammikuussa 2017 ja kestävän kaksi vuotta. Kokeen aikana seurataan muun muassa vastaanotetun työn määrää ja kunnan tarjoamaan vapaaehtoistyöhön osallistumista. Kyselytutkimuksilla pyritään seuraamaan työnhakijoiden taitojen kehittymistä ja tuensaajien hyvinvointia. Lisäksi sosiaaliturvaetuuksien myöntäjiä halutaan haastatella heidän työtyytyväisyydestään, ja myös heidän työstressinsä määrää halutaan seurata.

²⁰ Valikoitumisharhan tapauksessa kokeeseen osallistujat eivät edusta kohdeväestöä. Esimerkiksi vapaaehtoinen osallistuminen kokeeseen johtaa harhaanjohtaviin tuloksiin, koska silloin kokeeseen ei osallistu henkilöitä, jotka pitävät koeasetelmaa itselleen epäedullisena.

Utrechтин koeasetelmassa on monta mielenkiintoista ulottuvuutta, kuten esimerkiksi tapioikammon (*loss aversion*) tai tuen myöntäjien tutkiminen, mutta olennaisin asia Suomen kokeen kannalta liittyy valikoitumisharhaan. Jos suomalaisen kokeeseen osallistuminen määritetään vapaaehtoiseksi, mitä tämän raportin kirjoittajat eivät suosittele, on erittäin tärkeää jo koeasetelmaa suunniteltaessa miettiä keinoja, joilla valikoitumisharhan vaikutuksia voidaan pienentää. Utrechтин kokeessa tähän pyritään käyttämällä kahta verrokkiryhmää (ryhmit A ja B).

3.4.2 Tilburgin koe

Tilburg on Alankomaiden kuudenneksi suurin kaupunki, jossa asuu 212 000 ihmistä. Ulkomaalaistaustaisia on 25 prosenttia, ja heistä noin 40 prosenttia länsimaalaisia. Kaupunki sijaitsee sisämaassa lähellä Belgian rajaa. Kaupunginvaltuuston kolme suurinta puoluetta ovat D66 (9), SP (6) ja CDA²¹ (6). Niiden lisäksi valtuustossa on edustajia kahdeksasta muusta poliittisesta ryhmästä. Työttömien työnhakijoiden osuus oli 13,1 prosenttia kaupungin työvoimasta vuoden 2015 alussa.

Tilburgin kokeen lähtökohtana on kaupungin uudistama toimintamalli, jolla pyritään aktivoimaan työmarkkinoiden ulkopuolella olevia henkilöitä. Toimintamalli sisältää kaupungin tarjoamaa aktiivista työllitystä ja uusia keinoja niin palkalliseen kuin palkattomaan työhön pääsemiseksi. Toimintamallin osana pyritään myös vahvistamaan avustuksensaajien elämänhallintaa, kouluttamaan ihmisiä sekä kehittämään yleisiä työelämätaitoja. Kokeen avulla halutaan tarkastella, miten uusi toimintamalli toimii. Se ei ole suoranainen perustulokoe, ja sen laatijat²² kutsuvatkin sitä luottamuskokeeksi (*trust experiment*). Koe pohjautuu inklusiivisen yhteiskunnan ihanteelle, jossa myös sosiaaliturvan varassa elävien tulisi voida kokea itsensä merkitykselliseksi osaksi yhteiskuntaa.

Kokeessa halutaan tutkia, mikä vaikutus ihmisten käyttäytymiseen on sillä, että työn vastaanottaminen on kannattavaa, vaikka tarjolla olisikin vain lyhyt työpätkä. Nykyjärjestelmä ei tähän kannusta. Kokeeseen osallistuu vain henkilöitä, jotka saavat sosiaaliapua ja kuuluvat osallistamislain piiriin. Koehenkilöiden annetaan pitää saamansa lisätulot esimerkiksi 140 tai 150 prosenttiin asti sosiaaliavustaan, joka yksilötasolla vastaa noin 70 prosenttia minimipalkkatasosta. Näin ollen vasta minimipalkan ylittävä tulon osuus laskee sosiaaliavun määrää. Kokeen ideana on aktivoida tuensaajia ja luoda mahdollisuuksia niin palkkatyön kuin vapaaehtoisuuden tekemiseen ilman uhkaa etujen vähenemisestä tai menettämisestä.

Kokeen osaksi pohditaan järjestettäväksi myös väliaikaista lyhytkestoisten töiden välityspalvelua yhteistyössä paikallisten työnantajien kanssa. Sen avulla koehenkilöt voivat helpommin saada työkokemusta ja lisätienestettä, ja se tuottaisi myös isomman joukon tilanteita, joissa avunsaajat joutuvat päättämään, tekevätkö töitä ja saavat lisätuloja vai tyytyvätkö vain sosiaaliapuun. Kokeessa mukana olevien sidosryhmien väliset oikeudet ja velvoitteet määritellään tapauskohtaisesti sosiaalisella sopimuksella, joka perustuu luottamukseen. Luottamuksen väärinkäytöksestä rangaistaan poistamalla kyseinen toimija kokeesta.

Tavoitteena on tehdä kokeesta niin iso, että sen avulla pystytään esittämään luotettavia tuloksia eri sosiaaliapua saavien ryhmien käyttäytymisestä. Koehenkilöjoukon halutaan kattavan i) yksinhuoltajaäidit, ii) nuoret, joilla on mielenterveydellisiä tai fyysisiä rajoitteita tehdä täysipäiväistä työtä, iii) yli 50-vuotiaat perheelliset ja yksinelävät ihmiset, iv) pitkäaikaistyöttömät mukaan lukien 23–34-vuotiaat, v) koulunsa keskeyttäneet, jotka saavat sosiaaliturvaa pakollisen karanteenikuukauden jälkeen sekä vi) henkilöt, joilla on sosiaalisia ja psykologisia

²¹ Kristillisdemokraatit (*Christen-Democratisch Appèl*).

²² Koetta ovat olleet suunnittelemassa professorit Ruud Muffels ja Jac van der Klink Tilburgin yliopistosta sekä vapaa tutkija Jochum Deuten.

ongelmia (ml. alkoholismi tai huumeriippuvuus). Sosiaaliapua saavien lisäksi harkitaan myös itsensä työllistävien yrittäjien sisällyttämistä kokeeseen sekä nuorten, jotka eivät opiskele tai ole töissä eivätkä ole oikeutettuja tukeen.

Kokeen on tarkoitus alkaa vuonna 2016, ja sen laatijat esittävät kestoksi kahdesta kolmeen vuotta. Mitä pidempään koe kestää, sen paremmin pystytään arvioimaan pitkän aikavälin vaikutuksia. Kolmen vuoden tutkimus antaisi mahdollisuuden niin kvalitatiiviseen kuin kvantitatiiviseen pitkittäistutkimukseen. Jotta kokeen tuloksia voidaan arvioida tieteellisesti luotettavalla tavalla, osallistujat valitaan arpomalla. Se tarkoittaa, että jokaisen osallistujan todennäköisyys tulla valituksi on yhtä iso. Potentiaalisten koehenkilöiden kokonaispopulaatio on noin 6 000 henkeä. Koska edellä kuvaillut ryhmät itsessään voivat olla heterogeenisiä, tulisi niiden sisältää 50–100 henkeä. Kokonaisuudessaan kokeeseen osallistuisi näin ollen 300–600 ihmistä. Suunnitelmana on muodostaa ryhmät ositetun painotetun satunnaisotannan menetelmällä²³. Ryhmien määrä lopullisessa kokeessa voi olla pienempi kuin nyt ehdotetut kuusi, mutta ryhmien sisällä kasvava heterogeenisyys voi silloin vaikuttaa tulosten luotettavuuteen.

Vaihtoehtoinen tapa olisi arpoa osallistujat suoraan 6 000 hengen populaatiosta. Satunnaisesti valituksi tulleet voivat siis osallistua kokeeseen ja saada mahdollisuuden tienata lisätuloja ilman sanktioita, mutta samalla he sitoutuisivat osallistumaan heihin kohdistuviin tutkimuksiin. Lopullinen osallistujamäärä (300–600) määrittää todennäköisyyden tulla valituksi koehenkilöksi. Kokeeseen ei ole kuitenkaan pakko osallistua, vaikka arpa osuisi omalle kohdalle, mutta arpomista jatketaan, kunnes haluttu osallistujamäärä on koossa. Koska osallistumisen halutaan poliittisista syistä olevan vapaaehtoista, kokeen laatijat suosittelevat panostuksia kokeen luonteen viestimiseen mahdollisten koehenkilöiden joukolle, jotta mahdollisimman harva kieltäytyisi osallistumisesta.

Tutkijat ovat suunnitelleet seuraavansa kokeen avulla, kuinka paljon osallistujat löytävät mielekästä ja toimintamallin puitteissa räätälöityä palkallista ja palkatonta työtä, miten hyvin investoinnit työelämän taitojen kehittämiseen tuottavat vaikutuksia osallistujien sosiaaliseen asemaan yhteiskunnassa ja vaikutuksia osallistujien hyvinvointiin ja terveyteen. Vaikutusten arviointi tapahtuu vertailemalla käsittelyryhmän tuloksia satunnaistamisperiaatteella luodun verrokkiryhmän tuloksiin. Lisäksi halutaan tehdä laadullinen analyysi ohjauksen ja tuen roolista avunsaajan toiminnassa sekä eri toimijoiden välisestä vuorovaikutuksesta, toiminnasta ja saavutetuista tuloksista. Sidosryhmiä haastatellaan, jotta voidaan ymmärtää, miten työnhakijoita voidaan parhaiten ohjata ja kannustaa. Myös työnhakijoilta kerätään arviot toimenpiteiden ja tarjottujen mahdollisuuksien ja avun kehityskaaresta.

Tilburgin kokeeseen liittyvä ajatus helposti saavutettavien työpaikkojen luomisesta koehenkilöille on varteenotettava idea myös Suomen kokeen kannalta. On varsin perusteltua olettaa, että perustulon saaminen muokkaisi työnhakijoiden halukkuutta tehdä töitä, ja se voi vaikuttaa myös siihen, minkä luonteinen työ koetaan mielekkääksi. Kokeen aikana työmarkkinat eivät sitä vastoin todennäköisesti ehdi sopeutua uuteen tilanteeseen. Siksi on hyvä miettiä keinoja, joiden avulla työn löytäminen olisi helppoa ja kokeessa päästäisiin varmemmin käsiiksi perustulon käyttäytymisvaikutuksiin liittyen työntarjontaan. Tämä toimenpide voi tosin tuoda haasteita sen erotteluun, mikä oli perustulon ja mikä helpotetun työnsaannin vaikutus työntarjontaan. Toinen oppi Suomen kokeen laatijoille liittyy tutkittaviin ihmisryhmiin. Tilburgissa harkitaan, pitäisikö kokeessa olla mukana myös ns. NEET-nuoria, jotka eivät ole koulutuksessa tai työssä. Mikäli heidät jätetään pois vedoten riskiin, että perustulo syrjäyttäisi heitä entisestään, tapahtuisi tämä linjanveto ennakkokuvitelmaan perustulon vaikutuksista. Mitä ei tiedetä varmasti, sitä nimenomaan pitäisi tutkia. Tämä on pulma myös suomalaisessa kokeilussa.

23 Stratified random weighted sample.

3.4.3 Wageningenin koe

Alankomaiden keskiosassa sijaitsevassa Wageningenin kaupungissa on noin 37 000 asukasta. Maahanmuuttajien osuus on 36 prosenttia väestöstä ja heistä reilu kolmannes on taustaltaan länsimaalaisia. Työttömyyskorvauksia maksetaan 700 henkilölle. Paikallisessa yliopistossa on noin 9 500 opiskelijaa ja 6 500 henkilökunnan jäsentä mukaan lukien professorit. Kannatetuimmat puolueet ovat D66, Groenlinks ja Stadspartij Wageningen²⁴, joilla kullakin on viisi paikkaa kaupunginvaltuustossa. Wageningenissa suunnitteilla olevan kokeen tavoitteena on testata perustuloon liittyviä ilmiöitä, kuten luottamusta, sisäisen motivaation vaikutusta työllistymiseen ja taloudellisia kannustimia. Siinä ei siis suoranaisesti tutkita perustuloa. Kokeen suunnitteluun osallistuu tutkijoita Wageningen yliopistosta²⁵.

Koeasetelman perustana on Alankomaiden nykyinen sosiaaliapu, jonka saamisen ehtoja kokeessa muokataan. Kokeeseen mahdollisesti osallistuvien joukon muodostavat kaupungin noin 450 sosiaaliavun saajaa. Heidät kaikki kutsutaan osallistumaan kokeeseen, mutta kehtään ei pakoteta osallistumaan. Tavoitteena on saada 250 koehenkilön otos. Koska kokeesta voi jättäytyä pois, tuloksia arvioitaessa tyydytään tarkastelemaan osallistujajoukkoa kokonaisuudessaan. Kokeeseen osallistujat jaetaan ositetulla otannalla kolmeen ryhmään:

- Ryhmä 1: Ei työnhakuvelvoitetta, ei seuraamuksia passiivisuudesta, sosiaaliturvan määrä vähennetään vain 50 prosenttiin lisätulojen määrästä.
- Ryhmä 2: Ei työnhakuvelvoitetta, ei seuraamuksia passiivisuudesta, tarjotaan mahdollisuus osallistua työnhakuvalmennukseen oman motivaation ja kunnianhimon mukaan.
- Ryhmä 3: Nykyiset käytännöt eli työnhakuvelvoite ja seuraamuksia, jos velvoitetta ei täytä.

Ryhmät 1 ja 2 ovat käsittelyryhmiä, joita verrataan kokeen ryhmään 3, joka toimii verrokki-ryhmänä. Kokeen kestoksi on suunniteltu kaksi vuotta. Sen vaikutuksia tutkitaan pääsääntöisesti kyselyiden avulla, mahdollisesti myös psykologisilla testeillä. Lisäksi tulosten arvioinnissa käytetään olemassa olevaa tiedonkeruuta ja tietokantoja.

Tutkijoiden hypoteesina on, että ryhmien 1 ja 2 psykologiset tekijät, kuten sisäinen motivaatio, itsekuri ja henkinen kyvykyys, paranevat. Hypoteesi perustuu muun muassa Manin ym. (2013) tutkimuksiin köyhyyden vaikutuksista kognitiivisiin kykyihin. Lisäksi tutkijat odottavat subjektiivisen hyvinvoinnin ja tyytyväisyyden paranevan. Työhönosallistumisasteen suhteen tutkijat odottavat saavansa ristiriitaisia tuloksia.

Manin ja hänen tutkimuskumppaneidensa havainnot köyhyyden vaikutuksista päätöksentekokykyyn antavat ymmärtää, että yksinkertainen sosiaaliturvajärjestelmä keventäisi köyhien entuudestaan raskasta kognitiivista kuormitusta ja vapauttaisi voimavaroja itselle parempien päätösten tekemiseen. Vaikka suomalaisen perustulokokeen taustalla on halu ensisijaisesti purkaa kannustinloukkuja ja tukea työllistymistä, niin sosiaalipolitiikan kannalta on olemassa muitakin tutkimisen arvoisia lopputulemia, joihin perustulo voi vaikuttaa, kuten subjektiivinen hyvinvointi, elämänhallinta, mielenterveys ja köyhyys.

²⁴ Paikallinen puolue.

²⁵ Yhteyshenkilö: Ernst-Jan de Bruijn (väitöskirjaopiskelija), Wageningen School of Social Sciences (WASS).

3.5 Belgia: luonnollinen koe Win for Life ja ehdotus perustulolotosta

Marx ja Peeters (2008) ovat tutkineet perustulon käyttöönottoa ja sen mahdollisia vaikutuksia työn tarjontaan belgialaisen raaputusarjapelin *Win for Life (W4L)* avulla. Kyseisessä pelissä oli tutkimuksen tekohetkellä mahdollisuus voittaa pääpalkintona loppuelämänsä ajaksi tuhat euroa kuussa verottomana.²⁶ Voiton todennäköisyys pelissä oli yksi miljoonasta. Pelin asetelma synnyttää luonnollisen kokeen, jossa voitto vastaa perustulon saamista. Koska tutkimukseen osallistuneiden henkilöiden määrä jäi suhteellisen alhaiseksi (84), sen tuloksia ei voi varauksetta yleistää. Niitä voidaan kuitenkin pitää suuntaa antavina, ja voittajien määrän kasvaessa tuloksia voidaan tarkentaa.

Tutkimukseen osallistuneiden joukosta 14 yhden hengen kotitaloutta työskenteli voitettuaan, ja niistä vain yksi oli lopettanut työskentelyn tutkimushetkeen mennessä. Kyseessä oli 44-vuotias mekaanikko, mutta tutkijoilla ei ole tiedossa syytä työssäkäynnin lopettamiseen. Voittajapariskunnista 41 oli työssäkäyviä, ja heistä 37 työskenteli yhä tutkimushetkellä. Neljässä tapauksessa toinen pariskunnan jäsenistä oli lopettanut työt. Ainakin yhdessä tapauksessa syynä oli voitto – 45-vuotias sairaanhoitaja oli irtisanoutunut viettääkseen enemmän aikaa lastensa kanssa. Niiden 11 voittajapariskunnan tapauksessa, joissa vain toinen työskenteli voittohetskellä, ei ollut tapahtunut muutoksia tutkimushetkeen mennessä. Työtunneilla mitattuna kukaan yksittäisistä voittajista ei ollut vähentänyt työntekoaan. Pariskunnista, joissa molemmat työskentelivät, vain kolme henkilöä vähensi työtuntejaan.

Tutkijat antoivat vastaajille mahdollisuuden kertoa vapaasti voiton vaikutuksesta elämäänsä. Monet painottivat voiton poistaneen tulevaisuuteen liittyvää taloudellista epävarmuutta. Voitto takasi stressittömämmän elämän, jossa voittajat kokivat tekevänsä harkitumpia valintoja. Nämä kommentit ovat linjassa tutkimusten kanssa, jotka käsittelevät elämänhallintaa ja subjektiivista hyvinvointia (Tänk 2013) sekä niukuuden vaikutusta päätöksentekoon (Mullainathan ja Shafir 2013).

Tutkimuksen tavoitteena oli tarkastella voiton vaikutuksia erityisesti työn tarjontaan. On hyvä kuitenkin huomioida, että voitto on voinut olla syy siihen, miksi työn tarjontaan ei ole tullut muutoksia, eli voiton myötä matalapalkkaista mutta muuten antoisaa työtä ei ole ollut tarve pyrkiä vaihtamaan palkitsevampaan. Tutkijat suosittelivatkin tämän kysymyksen huomioimista jatkotutkimuksissa. Kokeen luonnollisesta asetelmasta johtuen voittajille on vaikea muodostaa selkeää verrokkiryhmää, johon verrata voittajien käyttäytymistä, ja sitä kautta etsiä vastausta edellä esitettyyn kysymykseen.

Perustulokoeasetelmien yhtenä suurimmista heikkouksista on yleisesti pidetty niiden verrattain lyhyttä aikajännettä. Kaksi tai kolme vuotta kestävä koe ei välttämättä tavoita pitkän aikavälin muutoksia käytöksessä. Kun koehenkilöt tietävät, että kokeen kesto on rajallinen, he saattavat kuluttaa perustulon turvin enemmän vapaa-aikaa kokeen aikana kuin myöhemmin, jolloin se ei olisi mahdollista. Toisaalta koehenkilöt saattavat pitää tiukasti kiinni työpaikoistaan ja työmäärästään kokeen ajan – toisin kuin tilanteessa, jossa perustulo olisi pysyvä järjestely – varmistaakseen työllisyyteensä ja hyvinvointinsa myös kokeen päättymiseen jälkeen. (Widerquist 2005) Ihmisten on havaittu olevan myös hitaita muuttamaan käytöstään muuttuneiden politiikkatoimenpiteiden myötä.

²⁶ Nykyään pelin palkinnot ovat 500, 2 000 tai 3 000 euroa kuukaudessa. Vuonna 2014 voittopalkinnon raaputti esiin 30 henkilöä. <https://www.nationale-loterij.be/nl/onze-spelen/win-for-life/2014-een-gerust-jaar>.

Ratkaisuksi keston liittyvään ongelmaan on esitetty perustuloloton järjestämistä (Marx, 2005). Se muistuttaa Belgian *Win for Life* -arpajaisia, mutta se olisi luotu yhteistyössä valtiollisen pelimonopolin kanssa tuottamaan koehenkilöitä perustulokokeeseen, jolla ei ole ajallista loppua. Voittajat palkittaisiin esimerkiksi 540 euron kuukausittaisella summalla loppuelämänsä ajaksi. Kuukausittaista summaa myös inflaatiokorjattaisiin säännöllisesti. Tällainen perustulokoeasetelma voisi olla myös itse itsensä rahoittava etenkin, jos peliä järjestävä taho palauttaa kaikki pelatut rahat kyseiseen peliin eikä siirrä ylijäämää muihin kohteisiin. Luonnollisesti perustulolotossa syntyvä otos sisältäisi enemmän riskinottajia kuin perinteisemmässä koeasetelmassa, mikä heikentää tulosten yleistettävyyttä. Kokeen avulla ei voi myöskään tutkia erilaisten veroasteiden tai progression vaikutusta. Lisäksi perustulon vaikutuksia yksilön käyttäytymiseen päästäisiin mittaamaan vasta viiveellä, kun riittävä määrä voittajia olisi syntynyt.

Taulukko 5. Pohjois-Amerikan perustulokokeista²⁷

	The Income Experiments	Seattle/Denver Maintenance	The New Jersey Graduated Work Incentive Experiment	The Rural Maintenance Experiment	Income	The Gary Income Maintenance Experiment	The Manitoba Basic Annual Income Experiment (Mincome)
Paikka ja aika	Seattle & Denver, USA. 1970–1977		New Jersey & Pennsylvania, USA. 1968–1972		Iowa & Pohjois-Carolina, USA. 1970–1972		Dauphin ja Winnipeg (Manitoba), Kanada. 1974–1979
Kustannukset	77,5 miljoonaa dollaria (josta 74 % hallinto- ja tutkimuskuluihin)		7,8 miljoonaa dollaria (josta 69 % hallinto- ja tutkimuskuluihin)		6,1 miljoonaa dollaria (josta 61 % hallinto- ja tutkimuskuluihin)		Alkuperäinen budjetti yli 17 miljoonaa Kanadan dollaria, mikä ylitettiin reilusti.
Käsittelyryhmiä	11 (+1 verrokkiryhmä)		8 (+1 verrokkiryhmä)		5 (+1 verrokkiryhmä)		--
Ryhmien koko	93–346 (yht. 2414) perhettä		46–138 (yht. 725) perhettä		30–70 (yht. 269) perhettä		--
Verrokki-ryhmän koko	1715 perhettä		632 perhettä		318 perhettä		Verrokkina kaltaisia pikkukaupunkeja. Dauphinin
Kokeen kesto	3 ja 5 vuotta (pienellä osalla 20 vuotta)		3 vuotta		3 vuotta		Dataa kerättiin 2 vuotta
Perustulon tai tulotakuun koko	95 % - 140 % köyhyysrajasta		50 % - 125 % köyhyysrajasta		50 % - 100 % köyhyysrajasta		C\$3800, C\$4800 ja C\$5800 vuodessa nelihenkiselle perheelle
Veroaste	50 %, 70 % & 80 %		30 %, 50 % & 70 %		30 %, 50 % & 70 %		35 %, 50 % ja 75 %
Kohderyhmä	Pienituloiset perheet, joissa työkykyinen 18–58-vuotias perheen elättäjä.		Perheet, joissa väh. yksi työkykyinen 18–59-vuotias mies ja joiden tulot eivät ylittäneet 150 % köyhyysrajasta		Maaseudun pienituloiset perheet, jotka etukäteen laskettuna saivat positiivisen tulonsiirron.		Mustat perheet, joissa vähintään yksi alle 18-vuotias lapsi. 60 % yksinhuoltajaperheitä. Matalapalkkaisia maanviljelijöitä ja itsensä-työllistäjiä; työkuntoisia. Dauphinissa koko kaupunki.
Tutkimus-kysymyksiä	- Avioliittojen pysyvyys - Elämäntavat		- Elämäntavat		- Työn tarjonta - Terveystarjonta - Koulutus - Kulutuskäyttäytyminen		- Työllisyys - Koulumenestys - Koulunkäynti ja koulumenestys - Lapsikuolleisuus ja -sairastavuus - Asuminen - Työntarjonta - Jälkikäteen tehdyssä analyysissä pureuduttiin terveysvaikutuksiin

²⁷ Lähteet: Greenberg ja Shroder 2004; Widerquist 2005; <https://aspe.hhs.gov/report/overview-final-report-seattle-denver-income-maintenance-experiment>

	The Income Experiments	Seattle/Denver Maintenance	The New Jersey Graduated Work Incentive Experiment	The Rural Maintenance Experiment	Income	The Gary Income Maintenance Experiment	The Manitoba Basic Annual Income Experiment (Mincome)
Keskeiset tulokset	- Miesten työn tarjonta väheni 7,3 %:a kolmen vuoden otoksessa. Viiden vuoden otoksessa se laski 13,6 %:a. - Myös naisten työn tarjonta laski prosentuaalisesti jopa enemmän kuin miesten, mutta tehtyinä työtunteina vähemmän.	- Reaalipalkat laskivat 11–17 %:a - Työttömyys kasvoi 4,5 %:sta 7,1 %:iin. - Miesten työtunnit eivät vähentyneet tilastollisesti merkittävällä tavalla - Vaimojen työskentely väheni 23 %:a.	- Tulot, palkkatulot ja tehdyt työtunnit laskivat 13 prosenttia verrokkiryhmään verrattuna. - Vaimojen työllisyysaste laski 28 %:a. - Miesten työllisyydessä ei tapahtunut merkittäviä muutoksia.	- Miesten työn tarjonta laski 3–6 %:a, vaimojen ei muuttunut. Yksinhuoltajaäitien työnteko väheni n. 30 %:a. - Matalatuloisimpien perheiden teini-ikäisten lasten todennäköisyys käydä koulua kasvoi - Lasten lukutaito kehittyi paremmin - Syntyi vähemmän alipainoisia lapsia	- Sairaalakäynnit vähenivät lähes 10 %. - Työn tarjonta laski marginaalisesti: 1 % miehillä, 3 % vaimoilla ja 5 % naimattomilla naisilla. - Koululaisten opintopolut jatkuivat todennäköisemmin ylemmille luokille kuin verrokeissa.		
Kokeen ongelmia	- Ison työnantajan irtisanomispäätös vei Seattlen alueen lamaan. - Koeryhmän jäsenet aliraportoivat tulonsa. - Satunnaistaminen eri ryhmiin riippui tuloista.	- Satunnaistaminen eri ryhmiin riippui tuloista. - Koehenkilöiden tuloraportointia ei tarkastettu, joten valheellinen raportointi oli mahdollista. - Verrokki- ja käsittelyryhmien raportointikäyttäytymisessä eroja	- Alhainen otoskoko - Epätyypillisempien perhetyyppien yliedustus otoksessa. - Tulojen vilpillinen raportointi.	- Työmarkkinoita dominoi terästeollisuus, joka ei tarjonnut osa-aikaisia työpaikkoja.	- Loppua kohden kokeen rahoitus vaikeutui ja poliittinen tuki suli, jolloin kunnollisia analyyseja ei tehty kokeen yhteydessä. Kokeen dataa on analysoitu vasta 30 vuoden jälkeen.		
Muita havaintoja	- Viiden vuoden ryhmässä Seattle-Denver-kokeessa havaittiin suurempia käyttäytymisvaikutuksia kuin kolmen vuoden ryhmässä myös saman keston jälkeen.					- Kokeen ajateltiin olevan pilotti, jota seuraa mallin yleinen käyttöönotto. Tämä on luultavasti vaikuttanut koehenkilöiden käyttäytymiseen.	

4. PERUSTULOKESKUSTELU SUOMESSA²⁸

Perustulosta ja sen sukulaisideoista on Suomessa keskusteltu kohta neljä vuosikymmentä. Vaikka idea on ajoittain saanut myös poliittista kannatusta, vasta vuonna 2015 se eteni ensimmäisen kerran kirjaukseksi hallitusohjelmaan. Tämän osion tarkoituksena on kartoittaa suomalaisen perustulokeskustelun historiaa ja perustulon toteuttamiseksi esitettyjä malleja. Suomalaisessa keskustelussa on perustulon lisäksi esiintynyt termi kansalaispalkka, jolla on viitattu toisinaan määritelmän mukaiseen vastikkeettomaan tuloon ja toisinaan jonkinlaista yhteiskuntapalvelusta edellyttävään vastikkeelliseen tuloon. Näiden kahden lisäksi on puhuttu myös kansalaistulosta sekä negatiivisesta tuloverosta.

4.1 Suomalaisen perustulokeskustelun historia

Suomalaisessa keskustelussa esiintyi mainintoja negatiivisesta tuloverosta ja kansalaispalkasta jo 1970-luvulla, mutta 1980-luvun alussa keskustelu muuttui säännöllisemmäksi. 1990-luvun puolivälistä alkaen termi perustulo vakiintui vähitellen käyttöön kansalaispalkan rinnalle ja myöhemmin korvasi kansalaispalkan. Helsingin Sanomista löytyy vuosilta 1980–2015 yhteensä reilu tuhat osumaa hakusanoilla ”perustulo” ja ”kansalaispalkka”. Vuosittain osumia löytyy enimmillään 92 vuonna 2015 ja vähimmillään 3 vuonna 1982. Kiinnostus on ollut aalloittaista, mutta idea ei ole missään vaiheessa kokonaan kadonnut julkisesta keskustelusta. Keskustelun huiput ajoittuvat pääsääntöisesti eduskuntavaalien alle niille vuosille (1987, 1994, 1996–1998, 2006–2007), jolloin perustulo on esiintynyt puolueiden ohjelmissa. Viimeinen (ja korkein) huippu liittyy ennen kaikkea vuonna 2015 aloittaneen hallituksen suunnitelmaan perustulokeiluun.

Kiinnostusta kansalaispalkkaan ja perustuloon on Suomessa ollut vaihtelevassa määrin kaikissa eduskuntapuolueissa. 1980-luvun lopulla kansalaispalkka esiintyi vihreiden, SKDL:n ja SMP:n ohjelmissa. Keskustan ja kokoomuksen ohjelmissa esiintyi termi ’perustoimeentuloturva’, joka oli eräänlainen muunnelmä kansalaispalkasta. 1990-luvun jälkipuoliskolla keskustan, nuorsuomalaiset, ja vihreät ajoivat perustuloa, kukin omia mallejaan. Vasemmistoliitto puolestaan puhui kansalaistulosta. 2000- ja 2010-luvuilla perustulo on esiintynyt tavoitteena vihreiden, vasemmistoliiton ja keskustan ohjelmissa. Myös muissa puolueissa, erityisesti kokoomuksessa, on ollut asiaan hajanaista kiinnostusta. SDP:n, perussuomalaisten, kristillisdemokraattien ja RKP:n piirissä suhtautuminen on ollut kriittisempää, mutta myös näissä puolueissa on ollut yksittäisiä asian kannattajia. Vaikka kiinnostus perustuloon on ollut puoluerajat ylittävää, puolueiden väliltä löytyy runsaasti eroja siinä, mitä uudistuksella tavoitellaan ja millaista mallia kannatetaan. Puolueiden lisäksi myös useat eturyhmät, asiantuntijat ja mielipidevaikuttajat ovat osallistuneet keskusteluun eri positioista. (Koistinen & Perkiö 2014; Ikka-la 2007; Ylikahri 2007.)

Ymmärrys kansalaispalkan ja perustulon luonteesta on vaihdellut melko paljon eri aikoina. 1980-luvulla kansalaispalkasta keskusteltiin ratkaisuna teknologisen kehityksen aikaansaamaan teollisen työn vähenemiseen. Automaation ennustettiin vähentävän ihmistyön tarvetta radikaalisti tulevaisuudessa. Kansalaispalkka nähtiin ensisijaisesti välineenä vähentää työn tarjontaa vastaamaan alentunutta kysyntää ja mahdollistaa ihmisarvoinen toimeentulo myös niille, jotka jäävät ilman ansiotyötä. Kansalaispalkalla katsottiin voitavan jakaa töitä tasaisemmin ja siirtää osa ihmisistä työskentelemään yhteiskunnan ’pehmeälle’ sektorille (kotita-

²⁸ Tämä jakso perustuu Johanna Perkiön työpaperiin Suomalainen perustulokeskustelut ja mallit. Kelan tutkimus, Työpaperit 85/2016. <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/159369/Tyopapereita85.pdf?sequence=4>

louksiin, yhdistyksiin tai paikallisyhteisöihin) erilaisten yleishyödyllisten tehtävien pariin. Usein vaadittiin koko työn käsitteen uudelleenmäärittelyä.

Vuonna 1988 keskustan Olli Rehn ja vihreiden David Pemberton kokosivat ryhmän nuoria poliitikkoja eri puolueista keskustelemaan perustulosta ja muotoilemaan ehdotus perustulon toteuttamisesta. Ryhmään kuuluivat muun muassa Pentti Arajärvi, Eeva Kuuskoski-Vikatmaa, Marjatta Stenius-Kaukonen ja Osmo Soininvaara. Vaihtoehtoisen yhteiskuntapolitiikan seuran (VYPS) alaisuudessa toiminut työryhmä ei päässyt yksimielisyyteen ehdotuksesta, mutta työryhmän sihteerinä toiminut Suomen ylioppilaskuntien liiton sihteeri Ilpo Lahtinen kirjoitti ryhmän työskentelyn pohjalta kirjan *Perustulo, kansalaisen palkka* (1992), jossa hän ehdotti osittaisen perustulon käyttöönottoa. Osalla työryhmän jäsenistä oli perustuloon varauksellinen suhde, ja esimerkiksi Pentti Arajärvi ilmoitti kirjan loppuun kirjoittamassaan kommentissa, ettei hän kannata perustuloa.

1990-luvun alun lamavuosina kansalaispalkkakeskustelu hiipui mutta virisi uudestaan syvimpien lamavuosien jäätyä taakse. Samalla termi perustulo vähitellen yleistyi ja syrjäytti kansalaispalkan käsitteen. Kiinnostusta perustuloon piti yllä koko 1990-luvun jälkipuoliskon jatkunut ennätysmäisen korkea työttömyys. Laman jälkimainingeissa ymmärrys perustulosta kuitenkin muuttui. Tämä muutos liittyi sosiaalipoliittisessa keskustelussa tapahtuneeseen yleisempään diskursiiviseen muutokseen, jossa työn tarjontatekijöihin liittyvät politiikkatoimet ja työttömien aktivointi saivat enemmän tilaa (Kananen 2012). Toisin kuin 1980-luvun kansalaispalkkakeskustelussa, perustulon tehtävänä nähtiin nyt olevan kannustaa ihmisiä täyden työttömyyden sijasta satunnaisiin ja matalapalkkaisiin töihin. Ajateltiin, että palvelusektorin laajeneminen voisi korvata teollisen työn vähenemistä, jos pystyttäisiin alentamaan työvoimakustannuksia, joustavoittamaan työehtosopimuksia ja muuttamaan sosiaaliturvaa kannustavammaksi. Perustulon avulla katsottiin voitavan purkaa sosiaaliturvan kannustinloukkuja niin, että työn tekeminen lisäisi aina käteenjääviä tuloja. Perustulo olisi matalahko pohjatulo, jonka päälle toimeentulo voitaisiin koota useista lähteistä. Toisinaan perustulo liitettiin myös 1990-luvulla kannatusta saaneisiin työn jakamisen malleihin.

2000-luvun alkupuolella työllisyys koheni ja keskustelu perustulosta hiipui. Uusi keskusteluaalto käynnistyi vuonna 2006 parannuksia silpputyöläisten oikeuksiin vaatineen prekariaattiliikkeen aloitteesta. Aktivistit vaativat perustuloa, joka olisi riittävän korkea turvatakseen ihmisarvoisen toimeentulon ja parantaakseen pienituloisten neuvotteluasemaa työmarkkinoilla. Vuosina 2006–7 käytiin lehtien mielipidepalstoilla perustulosta vilkas keskustelu, johon osallistui niin tutkijoita, poliittisia vaikuttajia kuin tavallisia kansalaisia (ks. Perkiö 2013a). Erityisesti vihreät tarttuivat perustuloteemaan eduskuntavaalien alla. Huomio kohdistui nyt ennen kaikkea työn muutokseen ja toimeentulon epävarmuuteen. Perinteisen sosiaaliturvajärjestelmän loukkuineen ja monimutkaisine sääntöineen nähtiin vastaavan huonosti jälkiteollisten työmarkkinoiden tarpeisiin. Perustulo esitettiin työhön ja yrittäjyyteen suunnattuna investointina, joka mahdollistaisi uudenlaisen (silpuista koostuvan) täystyöllisyyden tavoittelun.

Eduskuntavaalien alla virinnyt perustulokeskustelu oli epäilemättä yksi merkittävimmistä syistä siihen, että Matti Vanhasen toinen hallitus päätti perustaa komitean suunnittelemaan suurta sosiaaliturvauudistusta. Sata-komitean tehtävänä oli suunnitella reformi, joka lisäisi sosiaaliturvan kannustavuutta, vähentäisi köyhyyttä, takaisi riittävän toimeentulon kaikissa elämäntilanteissa sekä yksinkertaistaisi järjestelmää. Haluttuun uudistukseen sisältyi monia perustuloon liitettyjä ominaisuuksia, lukuun ottamatta keskeistä vastikkeettomuuden periaatetta. Työn ja sosiaaliturvan välistä kytköstä ei uudistuksessa haluttu lähteä purkamaan tai edes höllentämään. Eri toimijoiden ja eturyhmien intressiristiriidoista johtuen Sata-komiteaan ladattut suuret odotukset eivät kuitenkaan lopulta toteutuneet.

Vuonna 2013 toteutettiin Suomen perustuloverkoston aloitteesta kansalaisaloitekampanja, johon onnistuttiin keräämään vajaa puolet vaaditusta 50 000 allekirjoituksesta. Vaikka kampanja ei onnistunut tavoitteessaan saattaa perustuloa eduskunnan äänestykseen, se synnytti jonkin verran uutta mediakeskustelua aiheesta. Kampanjaan lähti mukaan useita ylioppilaskuntia ja poliittisia nuorisjärjestöjä. Myös muutamat keskusta- ja kokoomusvaikuttajat ottivat asian puolesta kantaa vihreiden ja vasemmistoliittolaisten lisäksi. Vuosina 2014 ja 2015 perustulokeskustelu pyöri erityisesti kokeiluteeman ympärillä. Lisäksi keskustelua perustulon tarpeellisuudesta herättivät ennusteet digitalisaation myötä tapahtuvasta työmarkkinoiden mullistuksesta (ks. Pajarinen & Rouvinen 2014). Keskustan puheenjohtajan Juha Sipilän vuoden 2014 lopulla ehdottama kokeilu perustulosta päättyi lopulta kirjatuksi hallitusohjelmaan. Perustulokeskustelun valtavirtaistumisen myötä asialle myönteisiä signaaleja alkoi kuulua myös perinteisesti kriittisen ammattiyhdistysliikkeen ja Sdp:n taholta. Demarinuoret, jotka aiemmin varustivat jäseniään perustulon vastaisin argumentein, esittivät syksyllä 2015 perustulon kaltaista 'yleisturvaa'.

Perustulolla on pyritty vaikuttamaan sekä työmarkkinoiden toimintaan että sosiaalipolitiikan periaatteisiin ja käytäntöihin. Vaikka eri toimijat ovat tavoitelleet uudistuksella jossain määrin erilaisia asioita, yleisesti jaettuina tavoitteita ovat olleet tukijärjestelmän byrokratian selkiyttäminen, sosiaaliturvan ja työn yhteensovitteluun liittyvien 'loukkujen' karsiminen, sosiaaliturvan väliinpuotoamisen ehkäisy, köyhyyden vähentäminen sekä joustavien siirtymien mahdollistaminen eri elämäntilanteiden välillä. Yhtenäisen ja kaikille automaattisesti myönnettävän vähimmäisturvan on ajateltu keventävän etuuksien myöntämiseen liittyvää hallintoa sekä helpottavan tuensaajien työllistymistä, kun kaikkia tuloja ei tarvitsisi enää raportoida viranomaisille. Perustulon on ajateltu myös tarjoavan toimeentuloturvaa niille, jotka eivät pienituloisuudesta huolimatta ole syystä tai toisesta oikeutettuja etuuksiin, tai jotka eivät ole osanneet tai halunneet hakea etuuksia, joihin olisivat oikeutettuja. On myös nähty, että tasasuuruinen yleistulo tarjoaisi nykyistä sosiaaliturvaa yhdenvertaisemman kohtelun erilaisissa elämäntilanteissa oleville ja mahdollistaisi joustavat siirtymät työn eri muotojen, opintojen ja perhe-elämän välillä.

Perustulon vastustajat ovat yleensä vedonneet järjestelmän oletettuihin suuriin kustannuksiin ja sen työmoraalia rapauttaviin vaikutuksiin. On ajateltu, että ilman ehtoja maksettava toimeentuloturva antaisi periaatteellisen oikeutuksen 'vapaamatkustukselle' ja heikentäisi työn asemaa yhteiskunnan perustana. Vastustajia (kuten puolustajiakin) on ollut niin poliittisen oikeiston kuin vasemmistonkin piirissä. Oikeiston piirissä on kannettu huolta ensisijaisesti järjestelmän kustannuksista ja sen kannustinvaikutuksista, kun taas vasemmistossa (erityisesti ammattiyhdistysliikkeen piirissä) on pelätty perustulon johtavan matalapalkkatöiden lisääntymiseen ja työmarkkinoiden polarisaatioon.

Julkisuudessa on esitetty useita argumentteja perustulon puolesta ja sitä vastaan. Monille näistä argumenteista ei löydy tieteellistä evidenssiä, koska perustulomalleista on vain niukasti käytännön kokemusta. Lisäksi vaikutukset riippuvat itse perustulomallista, esimerkiksi tulon tasosta ja siihen liitetystä verojärjestelmästä. Oheen on koottu lista keskeisimmistä perustulon puolustajien ja vastustajien argumenteista (ks. Perkiö 2014b).



Kaikki puolesta ja vastaan esitetyt asiat ovat enemmän tai vähemmän hypoteettisia. Hyvin suunniteltu kokeilu antaisi näihin empiirisiä vastauksia.

4.2 Mallit perustulon toteuttamiseksi

Yleensä ajatellaan, että perustulon tarkoitus olisi korvata syyperustaisen vähimmäissosiaaliturvan eri muotoja. Suomalaisessa keskustelussa on pääsääntöisesti lähdetty siitä, että asumistuki säilyisi perustulosta irrallisena, mutta periaatteessa myös asumistuki olisi mahdollista kattaa perustulolla, jos perustulo olisi riittävän korkea. Tämä kuitenkin aiheuttaa haasteen rahoitukselle. Yksi mahdollinen toteutustapa on negatiivisen tuloveron malli, jossa tukea maksetaan vain tietyn tulorajan alle jääville siten, että tulonsiirron määrä pienenee liukuvasti henkilön tulojen noustessa.

Taulukko 6: Suomalaiset perustulomallit ja muut perustuloa muistuttavat sosiaaliturvan uudistusehdotukset

	Vuosi ja esittäjä	Etuuden taso	Saajat	Rahoitus	Muu sosiaaliturva	Tavoitteet
1.	1984 professorit Jaakko Uotila ja Paavo Uusitalo: <i>Sapattivapaa ja kansalais-palkka</i> (teoksessa Työttömyys, laki ja talous)	3000 mk (inflaatiokorjattuna 1041 €), veronalainen	kaikki 15-64-vuotiaat kansalaiset 10 vuoden välein (kesto 6 kk), vapaaehtoinen		Muusta sosiaaliturvasta erillinen sapattivapaajärjestelmä yhdistettynä pienirytyksiä ja työllisyyttä tukevaan veroreformiin.	Työttömyysongelmien ratkaiseminen työtä jakamalla, automaation luomien hyötyjen tasapuolisempi jako ja yhteiskunnan polarisaation ehkäisy.
2.	1987 sosiologi Matti Virtanen: <i>Perustulo</i> (teoksessa Tehtaasta studioon)	3000 mk (infl.korj. 916 €), veroton	kaikki täysi-ikäiset	raaka-aine-, energia- ja ympäristöverot	Korvaisi suurimman osan harkinnanvaraisista etuuksista, mahdollisuus vähentää tulonlisäys palkoista.	Yhteiskunnallisen rakennemuutoksen sekä opiskelun, itseorganisoitujen aktiviteettien ja työn uusien muotojen tukeminen.
3.	1988 vasemmistolainen taloustieteilijä Jan Otto Andersson: <i>Kansalaistulo</i> (teoksessa Vänsterframtid)	2000 mk (infl.korj. 582 €), lapsille 1000 mk ja työkyvyttömille 3000 mk, veroton	kaikki kansalaiset	27% tulovero, 25% alv. sekä luonnonvarojen kulutuksen, omaisuuden ja perintöjen verotus	Käyttöönotto neljässä vaiheessa, joista jokainen kestää vaalikauden. Aloitus niistä jotka jo saavat sosiaaliturvaa ja vähittäinen laajennus. Palkkoja voitaisiin alentaa perustulon verran.	Punavihreän "uuden vasemmiston" visio ekologisesti kestävästä ja sosiaalisesti oikeudenmukaisesta yhteiskunnasta.
4.	1989 taloustieteilijä ja sosiaalidemokraatti Pekka Korpinen: <i>Kansalaistulo</i> (teoksessa Valtio ja vapauden kasvu)	mahdollisimman korkea	kaikki	30 % tulovero sekä progressiivinen varallisuusvero	Mahdollistaisi julkisten palvelujen tekemisen maksullisiksi. Verotus ja kansalaistulo ainoita tuloerojen tasauksen keinoja.	Työntekijäomistuksen lisääminen yrityksissä, työajan lyhennys, työn kehitys vapaaehtoiseksi itsensä toteuttamiseksi, hyvinvointivaltion supistaminen ja tuloverotuksen keventäminen.
5.	1992 Suomen Ylioppilaskuntien liiton sihteeri Ilpo Lahtinen: <i>Osittainen perustulo</i> (teoksessa Perustulo, kansalaisen palkka)	2000 mk (infl.korj. 482 €), lapsille alennettu, veroton	kaikki kansalaiset ja vähintään 5 vuotta maassa asuneet	40 % tasavero ja verovähennysten poisto	Sosiaaliturvan ja tuloverotuksen integraatio. Perustulon lisänä harkinnanvarainen 'perustulolisä', asumistuki ja toimeentulotuki tarvittaessa.	Sosiaaliturvan byrokratian ja monimutkaisuuden vähentäminen, vähimmäisturvan takaaminen kaikille.
6.	1994 vihreä poliitikko Osmo Soininvaara: <i>Perustulo</i> (Sosiaali- ja terveysministeriön tilaamassa selvityksessä sekä teoksessa Hyvinvointivaltion eloonjäämisoppi)	1700 mk (infl.korj. 397 €) yhden aikuisen ja 2900 mk (infl.korj. 677 €) kahden aikuisen kotitalouksille	kaikki kansalaiset	53 % tasavero sekä 10 % lisävero ylimmille tuloluokille	Pienituloisten kotitalouksien mahdollista saada harkinnanvaraista lisätukea. Kaikki olemassaolevat tuet sulautettaisiin kahteen kategoriaan: vastikkeeton perustulo ja harkinnanvarainen lisätuki. Voidaan toteuttaa myös negatiivisen tuloveron muodossa.	Matalapalkkatyön, taloudellisen tehokkuuden ja palvelusektorin kehityksen tukeminen, julkisten menojen madaltaminen sekä työttömyyden alentaminen.
7.	1997 sosiaalipoliitikan asiantuntija ja vasemmistopoliitikko Kati Peltola: <i>Pohjatulo ja kansalaistyö</i> (teoksessa Hyvinvointivaltion peruskorjaus)	aikuisille 3500 mk (infl.korj. 795 €), sis. asumistuen) ja lapsille 1500 mk (infl.korj. 341 €). Samalla alle 3500 mk tulojen verovapaus.	Tietyn tuloajan alle jäävät, harkinnanvarainen. Tulon saaminen edellyttää kansalaistyötä.	Tuotantovero (progressiivisella tuloverolla rahoitetaan julkiset palvelut ja kaikkeen tuotantoon kohdistuvalla tuotantoverolla kaikki tulonsiirrot).	Taattu osa-aikainen kansalaistyö jota tarjoavat kunnat, työttömyystuki ainoastaan väliaikaista (max. 4 kk). Työkyvyttömille erillinen harkinnanvarainen tuki..	Vero- ja sosiaaliturvajärjestelmän yksinkertaistaminen ja kaikkien työkykyisten osallistaminen yhteiskunnalliseen työhön. Työn jakaminen lyhentämällä viikkotyöaika 30 tuntiin.
8.	1998 Nuorsuomalaiset: <i>Perustulo</i>	0-16-v. 325 mk (infl.korj. 73 €), 16-60-v. 1300 mk (infl.korj. 291 €), yli 60-v. 1820 mk (infl.korj. 407 €)	kaikki kansalaiset	tasavero (esim. 35%), alle 4000 mk (infl.korj. 895 €) tulojen verovapaus	Pienituloiset oikeutettuja asumistukeen. Perustuloa täydentämään julkisen sektorin tarjoamat kansalaistyöt markkinoita alhaisemmalla palkalla sekä sosiaalilaina tilapäisiin toimeentulo-ongelmiin. Harkinnanvaraisena esim. lääkekorvaukset. Hoivapalveluihin palvelusetelit.	Tukijärjestelmän yksinkertaistaminen, saajien tasa-arvoisempi kohtelu, yksilöiden omavastuun ja elämänhallinnan lisääminen, sosiaaliturvan sovitteleva työmarkkinoiden muutokseen ja työnteon kannustajien lisääminen. Perustulon tarkoitus ei tarjota koko toimeentuloa, vaan mahdollistaa elämää pienillä ansiotuloilla.
9.	1998 Keskusta: <i>Työreformi ja perustulo</i>	perusturvan uudistaminen perustulon hengessä sekä kaikille pakollinen työttömyysvakuutus, mahdollista toteuttaa myös negatiivisena tuloverona	kaikki sosiaaliturvan oikeutetut, sosiaalivakuutus kattamaan myös yrittäjät ja omaa työtä tekevät	Valtio, työntekijät ja työnantajat osallistuvat rahoitukseen.	Laaja uudistusohjelma sisältää muutoksia niin työttömyysvakuutuksessa, perusturvassa, verotuksessa, työnantajamaksuissa kuin työehtosopimusjärjestelmässä.	Perusturvan yksinkertaistaminen ja vahvistaminen kattamaan paremmin erilaisia riskejä, työllisyyden parantaminen ja työn tekeminen aina kannattavaksi, työn, yrittämisen ja opiskelun kannustaminen, työn jakaminen ja työn käsitteen laajentaminen, köyhyyden ja syrjäytymisen ehkäisy.

	Vuosi ja esittäjä	Etuuden taso	Saajat	Rahoitus	Muu sosiaaliturva	Tavoitteet
10.	2001 tutkija Anita Mattila: <i>Soviteltu perustulo I</i> (teoksessa Tarvitaanko perustuloa?)	3600 mk (infl.korj. 751 €), veronalainen.	työttömät ja pienituloiset		Nykyiseen sosiaaliturvajärjestelmään sopeutettu perustulo, joka korvaisi työttömän vähimmäisetuudet ja osittain asumistuen ja toimeentulotuen. Ansiosidonnaiset etuudet säilyisivät ennallaan.	Työllisyyden tukeminen ja tulojen jatkuvuuden takaaminen epäsäännöllisissä toissa, mahdollistaa vetäytymisen työmarkkinoilta ja itsenäisen kansalaistyön.
11.	2001 tutkija Anita Mattila: <i>Soviteltu perustulo II</i> (teoksessa Tarvitaanko perustuloa?)	maks. 3200 mk (infl.korj. 668 €). Kaikki alle 1500 mk (313 €) ansiot verovapaita. Perustulo laskee lineaarisesti ansiotulojen noustessa.	ansiotuloja saavat sosiaaliturvaan oikeutetut		Nykyiseen sosiaaliturvajärjestelmään sopeutettu perustulo, joka korvaisi vähimmäistyöttömyysturvaetuudet ja osittain asumistuen ja toimeentulotuen. Ansiosidonnaiset etuudet säilyisivät ennallaan.	Byrokratian ja työttömien kontrollin vähentäminen, itsenäisten valintojen mahdollisuuksien parantaminen.
12.	2007 Vihreät: <i>Perustulo</i>	440 € (infl.korj. 506 €), verovapaa	kaikki maassa pysyvästi asuvat työikäiset kansalaiset	kaksiportainen tasavero (alle 5000 €/kk 39 %, tämän ylittävät ansiot 49 %), ympäristö- ja pääomatuloverojen korotus	Vastikkeeton työttömän vähimmäisetuuksien suuruinen perustulo korvaisi kaikki tulonsiirrot lukuunottamatta asumistukea, toimeentulotukea ja ansiosidonnaisia etuuksia.	Byrokratian vähentäminen, järjestelmän yksinkertaistaminen, loukkujen poisto, pienyrittämisen, epäsäännöllisen työn sekä työn ja opiskelun uusien muotojen tukeminen, ihmisten kategorisointien vähentäminen ja jokaisen vapaus määritellä oma elämäntapansa ja identiteettinsä.
13.	2011 Vasemmistoliitto: <i>Perusturvan kehittäminen ja perustulo</i>	620 € verovapaa perustulo (infl.korj. 654 €) sekä 130 € harkinnanvarainen perusturva (työttömyys, sairaus tms.)	kaikki maassa pysyvästi asuvat työikäiset	progressiivinen ansio- ja pääomatuloverotus asteikolla 30-57 %	Malli korvaisi kaikki tulonsiirrot lukuunottamatta asumistukea, toimeentulotukea ja ansiosidonnaisia etuuksia. Perustulon toteuttaminen aloitetaan asteittain yhdistämällä perusturvaetuudet ja nostamalla niiden tasoa.	Tuloerojen tasaaminen ja köyhyyden vähentäminen, sosiaaliturvan saajiin kohdistetun kontrollin vähentäminen, sosiaaliturvan ja ansiotulojen yhteensovittelun helpottaminen, pienituloisten neuvotteluvoiman vahvistaminen, työn käsittelen laajentaminen ja ihmisten emansipaatio.
14.	2013 ajatuspaja Libera: <i>Perustili</i>	Valtio tallettaa jokaisen perustilille 20 000 € peruspääoman (laskennallinen). Tililtä saa nostaa rajattomasti jos peruspääoma on tallella ja 400 €/kk jos saldo alittaa peruspääoman. Mahd. miinussaldot annetaan anteeksi 65-v.		Tuloveroista 10 % menee automaattisesti perustilille.	Rakentuu ajatukselle lainapohjaisesta sosiaaliturvasta. Harkinnanvaraisia sosiaaliturvaetuuksia voidaan säilyttää perustilin lisänä. Euromäärät esimerkinomaisia, parametrejä säätämällä mallista saa joko oikeistolaisemman tai vasemmistolaisemman.	Kannustus tulonsiirtojen säästeliääseen käyttöön, matalapalkkatyön helpottaminen (etenkin kotitaloustyö), henkilökohtaisuuden ja ihmisten oman vastuun lisääminen sosiaaliturvassa, kannustus työntekoon, työllistämiseen ja säästämiseen.
15.	2014 Vihreät: <i>Perustulo</i> (päivitetty vuoden 2007 mallista)	noin 560 €, verovapaa	kaikki Suomen asumisperustaisen sosiaaliturvan piirissä olevat 18 v. täyttäneet ei-eläkeläiset	Ansiotuloveroasteet: 41 % alle 50 000 € ja 49 % yli 50 000 € vuosituloista Pääomatuloveroasteet: 33 % alle 40 000 € ja 35 % yli 40 000 € vuosituloista Perusvähennys pieniin tuloihin. Kiinteistöveron korotus 120 milj € ja ympäristölle hait. verotukien vähennys 600 milj €.	Korvaa sosiaaliturvan vähimmäisetuudet, kuten työttömien perusetuudet ja minimivanhempainpäivärahat. Perustulon päälle maksettaisiin tarvittavat syyperusteiset tuet, esim. ansiosidonnainen työttömyystuki.	Köyhyyden ja syrjäytymisen vähentäminen, sosiaaliturvajärjestelmän muuttaminen yksinkertaisemmaksi ja oikeudenmukaisemmaksi, työn vastaanottamisen tekeminen kannattavaksi kaikissa tilanteissa, ihmisten omien valintojen tukeminen ja valtion holhoamisen vähentäminen, silpputyötä tekevien toimeentuloturvan parantaminen, yrittäjyyden edistäminen.
16.	2015 Kristillisdemokraatit: <i>Kannustava perusturva</i>	Järjestelmä laskee alkutason jokaiselle tarveharkintaiselle elämäntilanteelle. Tasoon vaikuttavat mm. lasten lukumäärä ja asuinpaikkakunta. Alkutason jälkeen työtä vastaanottava henkilön käteen jäävät tulot nousevat tasaisesti.	sosiaaliturvaan oikeutetut		Sosiaaliturvan etuudet yhdistetään yhdeksi tueksi. Perustetaan kansalaistili, jolle maksetaan sekä sosiaaliturva harkinnanvaraisena että palkat. Tukea haetaan sähköisesti tai sosiaalitoimistosta yhdellä kaavakkeella, johon täytetään kaikki elämäntilanteeseen vaikuttavat tekijät. Verotus muutuu dynaamisesti joka kuukausi maksetun tuen ja palkkojen suhteessa. Pienillä tuloilla verotus on alhainen.	Työnteon kannusteiden parantaminen. Esikuvana Iso-Britannian Universal Credit -järjestelmä.

	Vuosi ja esittäjä	Etuuden taso	Saajat	Rahoitus	Muu sosiaaliturva	Tavoitteet
17.	2015 Yleisturva	Demarinuoret: Kattaa kohtuullisen vähimmäiskulutuksen ²⁹ ja asumiskulut. Kolmiportainen malli: (1) auto-maattinen ja tarveharkintainen takuutulo (esim. 520€), (2) syyperustainen yleistulo (esim. 675€) ja (3) aktiivisuudesta palkitseva aktiivitulo (esim. 812,5€).	Viimesijaisen toimeentuloturvan tarpeessa olevat (taso 1), synn perusteella sosiaaliturvaan oikeutetut (taso 2) tai työllistymismahdollisuuksiaan aktiivisesti parantamaan pyrkivät (taso 3). Oikeus takuutulon ylittävään turvaan edellyttää aktiivista työnhakua. Yrittäjät, apurahan saajat ym. ovat saman sosiaaliturvan piirissä.	Arvonlisäverotuksessa siirrytään laajapohjaiseen yhden verokannan malliin, joka tuo lisätuottoja ja säästää hallintokuluja. Korotetaan alennetut alv kannat yleisen alv:n tasolle. Korotetaan kiinteistöveron ylä- ja alarajaa sekä pääoman tuottoon kohdistuvia veroja. Karsitaan vähennyksiä, yksinkertaistetaan verotusta ja tehostetaan hamaan talouden torjuntaa.	Yhdeltä luukulta saatavaan henk.koht. yleisturvaan yhdistetään toimeentulotuki, perusturvan vähimmäisetuudet, opiskelijoiden tuet, kotihoidon tuki ja pienituloisten työntekijöiden verovähennykset. Eläkkeet, lapsilisät ja kulukorvaukset jäävät ulkopuolelle. Sosiaaliturva yhdistetään verotukseen siten, että tuki vähenee aina 60 % nettotulojen kasvusta. Palveluita kehitetään tiiviissä yhteydessä toimeentuloturvan kanssa. Ansiosidonnaiset etuudet yhdistetään sosiaaliturvan ansio-osaksi ja yleinen asumistuki sekä opintotuen asumislisä korvataan yleisturvan asumisosalla. Osana sosiaalityötä käytettävät harkinnanvaraiset tuet säilyvät.	Sosiaaliturvan ja työtulojen parempi yhteensovittelu, työllistymisen esteiden alentaminen ja lisätulojen hankinnan tekeminen aina kannattavaksi. Sosiaaliturvan yksinkertaistaminen ja automatisointi sekä riittävän toimeentulon takaaminen. Yrittäjien ja muiden epäsäännöllistä tuloa saavien sosiaaliturvan parantaminen. Opintojen ja sosiaaliturvan yhteensovituksen helpottaminen.

29 Kohtuullinen vähimmäiskulutus määritellään Kuluttajatutkimuskeskuksen tutkimuksiin pohjautuvilla viitebudjeteilla. Takuutulo 80% viitebudjetilla määritellystä vähimmäistoimeentulosta (vuoden 2014 viitebudjetilla 520€ asumiskulujen jälkeen, mahd. toteuttaa myös toimeentulotuen perusosan tasoisena jolloin alimitoitettu), Yleistulo 100% viitebudjetista (vuoden 2014 viitebudjetilla 675€ asumiskulujen jälkeen, mahd. toteuttaa myös työmarkkinatuen tasoisena jolloin alimitoitettu) ja aktiivitulo 125% viitebudjetista (vuoden 2014 viitebudjetilla 812,5€ asumiskulujen jälkeen, mahd. toteuttaa myös korotetun työmarkkinatuen tasoisena jolloin alimitoitettu).

Taulukkoon 6 on koottu Suomessa 1980-luvulta alkaen julkaistut kansalaispalkka-, kansalais-tulo- ja perustulomallit (jatkossa näihin kaikkiin viitataan termillä perustulomalli) sekä muutamia sellaisia malleja, joissa esitetään jossain määrin perustulon suuntaisia sosiaaliturvan uudistuksia, mutta ei varsinaista perustuloa (ks. Koistinen & Perkiö 2014; Mattila 2001). Selkeiksi perustulomalleiksi voidaan lukea mallit 2-6 sekä 8, 12, 13 ja 15 (maksettava etuus kuuluisi automaattisesti kaikille/kaikille työikäisille kansalaisille tai maassa pysyvästi asuville, eikä sen saamiseen liittyisi ehtoja). Loput malleista muistuttavat tavalla tai toisella perustuloa, mutta eivät täysin vastaa perustulon määritelmää. Malleja ovat julkaisseet tutkijat, puolueet, poliitikot, poliittinen nuorisojärjestö sekä ajatushautomot. Varhaisimmat mallit ovat tutkijoiden julkaisemia, kun taas myöhemmistä malleista valtaosa on poliittisten toimijoiden julkaisemia. Myös Suomen ulkopuolella useat tahot ovat julkaisseet malleja perustulosta tai sen kaltaisista uudistuksista. Suomalaisten perustulomallien tarkastelua täydennetään joiltain osin tiedoilla Saksassa ja Espanjassa julkaistuista malleista.

Perustulo on, mallista riippuen, laajahko vero- ja sosiaaliturvajärjestelmän reformi, joka on tavalla tai toisella sulautettava osaksi jo olemassa olevia instituutioita. Yleensä ajatellaan, että perustulo korvaisi harkinnanvaraisen sosiaaliturvan vähimmäisetuuksia ja asettaisi ne yhtäläiselle tasolle. Mitä korkeampi perustulo olisi, sitä useampia eri tukimuotoja sillä voitaisiin korvata. Yleensä kuitenkin esitetään, että joitain harkinnanvaraisten etuuksia säilyisi perustulon rinnalla, vähintäänkin sellaisille erityisryhmille, joiden syystä tai toisesta ei voida odottaa osallistuvan työmarkkinoille.

Perustulomallit vaihtelevat sen mukaan, mitä ryhmiä kuuluisi perustulon piiriin. Joissain malleissa perustuloa maksettaisiin ainoastaan työikäisille (mallit 12, 13 ja 15), toisissa taas malli kattaisi myös alaikäiset ja/tai eläkeläiset, jolloin perustulossa voisi olla erilaisia tasoja eri ikäryhmille (mallit 2, 3, 5 ja 8). Osa malleista esittää perustuloa maksettavaksi ainoastaan kansalaisille (mallit 3, 6, 8 ja 12), kun taas toiset myöntäisivät sitä myös maassa pysyvästi asuville ei-kansalaisille esimerkiksi tietyn oleskeluajan jälkeen (mallit 5, 13 ja 15). On myös malleja, joissa perustuloksi nimitetty etuus kohdennettaisiin ainoastaan jollekin väestöryhmälle, esimerkiksi sosiaaliturvaan oikeutetuille (malli 9), työttömyysturvaan ja epäsäännöllisiä ansiotuloja saaville (mallit 10 ja 11), tai oikeus siihen olisi ajallisesti rajoitettu (malli 1). Lisäksi on esitetty malleja, jotka jossain määrin muistuttavat perustuloa, mutta rakentuvat vastikkeellisuuden ja/tai tarveharkinnan periaatteille (mallit 7, 16 ja 17) tai muuten erilaisille lähtökohdille (malli 14).

Myös etuuden tasossa on huomattavaa vaihtelua eri mallien välillä. Täydestä perustulosta puhutaan silloin, kun etuuden taso on riittävä välttämättömien asumis- ja elinkustannusten kattamiseen ilman tarvetta muulle sosiaaliturvalle. Osittaisesta perustulosta puhutaan, kun perustulon täydentäjäksi tarvitaan vielä muuta sosiaaliturvaa, jos henkilöllä ei ole riittäviä ansiotuloja. Suomessa julkaistuista perustulomalleista ainoastaan 1980-luvulla julkaistut mallit 2 ja 4 voidaan jossain määrin luokitella täyden perustulon malleiksi. Loput malleista koskevat osittaista perustuloa, jota täydentämään tarvitaan edelleen muuta harkinnanvaraista sosiaaliturvaa, erityisesti asumistukea. Saksassa sen sijaan on esitetty myös varsin korkeita, yli 1000 euron summia perustuloksi (ks. Perkiö 2013b; Blaschke 2012). Näiden mallien kustannukset ovat kuitenkin varsin summittaisesti arvioituja ja niiden toteuttamiseksi on esitetty melko radikaaleja verouudistuksia. Vaihtelua mallien välillä esiintyy myös siinä, kuuluisiko perustulo itsessään verotuksen piiriin vai olisiko se verovapaa etuus.

Varhaisimmissa suomalaisissa perustulomalleissa ei vielä kovin tarkkaan määritellä perustulon suhdetta muuhun sosiaaliturvaan. 1990-luvulta alkaen mallit muuttuvat täsmällisemmiksi. Niissä esitetään yleensä perustulon, muun sosiaaliturvan ja tuloverotuksen yhdistämistä. Esimerkiksi Osmo Soininvaaran vuonna 1994 julkaisemassa mallissa (malli 6) kaikki olemas-

sa oleva sosiaaliturva sulautetaan kahteen kategoriaan, kaikille vastikkeetta maksettavaan alhaisempaan perustuloon ja sitä täydentävään harkinnanvaraiseen lisätukeen. Nuorsuomalaisten vuonna 1998 julkaisemassa mallissa (malli 8) taas pienituloisille myönnettäisiin perustulon lisäksi asumistukea. Perustuloa täydennettäisiin julkisen sektorin tarjoamalla kansalais- töillä, joita tehtäisiin markkinoita alhaisemmilla palkoilla. Uusimmista malleista vihreiden ja vasemmistoliiton mallit (mallit 12, 13 ja 15) säilyttäisivät perustulon rinnalla kaikki sellaiset etuudet, joiden taso on perustuloa korkeampi. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että kaikki ansiosidonnaiset etuudet, asumistuki, toimeentulotuen perusosan ylittävät osat sekä esimerkiksi työmarkkinatuen lapsikorotukset sulautettaisiin perustuloon siten, että saajan käteen jäävät tulot eivät muuttuisi. Vasemmistoliiton perustulomalli poikkeaa vihreiden mallista siinä, että se ottaisi perustulon rinnalla käyttöön harkinnanvaraisen 130 euron suuruisen lisän syyperustaista sosiaaliturvaa tarvitseville.

Perustuloa on esitetty myös rajatumpana, nykyisen sosiaaliturvan osaksi sulautettuna järjestelmänä. Keskustan vuoden 1998 esityksessä (malli 9) perustulo tarkoittaisi olemassa olevan sosiaaliturvan yhtenäistämistä ja virtaviivaistamista siten, että harkinnanvaraisuus edelleen säilyisi. Samansuuntaisia ovat kristillisdemokraattien ja demarinuorten tuoreet mallit (16 ja 17), joissa tosin korostetaan että kyse ei ole varsinaisesta perustulosta. Kristillisdemokraattien mallissa esitetään sosiaaliturvan etuuksien yhdistämistä yhdeksi tarveharkintaiseksi tueksi. Demarinuoret puolestaan järjestäisivät yleistulonsa kolmiportaisella mallilla, jonka alin taso toimisi negatiivisen tuloveron kaltaisesti. Tutkija Anita Mattilan malleissa (mallit 10 ja 11) taas perustulosta tulisi ainoastaan tietyille ryhmille kohdennettu nykyisen sosiaaliturvajärjestelmän uusi osa. Mattilan malleissa, kuten myöskään keskustan mallissa, ei siis ole kyse määritelmän mukaisesta perustulosta, vaikka termiä perustulo käytetäänkin. Ajatushautomo Liberan perustilimalli (malli 14) taas muuttaisi koko sosiaaliturvajärjestelmän periaatteita radikaalimmin. Mallissa sosiaaliturva perustuisi henkilökohtaiseen tiliin, joka käyttäytyisi pienituloisten kohdalla jossain määrin samoin kuin perustulo. Malli ei ota kantaa siihen, mitä harkinnanvaraisia etuuksia säilytettäisiin perustilin lisänä.

Jos oletetaan, että perustulo vastaisi suuruudeltaan esimerkiksi nykyisten työttömän vähimmäisetuuksien käteen jäävää osaa verojen jälkeen (564 euroa/kk) se voisi korvata täysin ainakin seuraavat Kelan myöntämät etuudet: työmarkkinatuen perusosan, työttömän peruspäivärahan perusosan, äitiys- isyys- ja vanhempainrahojen vähimmäistasot, kotihoidontuen, vähimmäissairauspäivärahan, opintorahan, sekä toimeentulotuen perusosan. Lapsilisät, takuueläke ja työttömyysetuuksien korotusosat jäisivät perustulon ulkopuolelle. Perustulon nettohyötyjiksi tulisi myös sellaisia ryhmiä, jotka tällä hetkellä eivät syystä tai toisesta ole oikeutettuja sosiaaliturvaan tai jotka eivät hae sosiaaliturvaa, vaikka olisivat siihen oikeutettuja. Tällaisia olisivat esimerkiksi osa pienyrittäjistä tai freelancer-työtä tekevistä sekä sellaiset täysi-ikäiset henkilöt, jotka elävät esimerkiksi perityn varallisuuden, pääomatulojen tai puolison/vanhempien tulojen varassa. Lisäksi perustulo merkitsisi melko tuntuvaa korotusta joihinkin etuuksiin, kuten opintotukeen tai lasten kotihoidontukeen. Näitä korotuksia olisi toki mahdollista huomioida asumistuessa siten, että tukea alennettaisiin sellaisilla ryhmillä, joiden nettotuloihin perustulo toisi reilun lisäyksen.

4.2.1 Rahoitus

Varhaisemmissa 1980-luvun malleissa perustulon rahoitus on vielä melko karkeasti hahmoteltu. Perustulouudistuksen yhteydessä esitettiin usein siirtymistä tasaveroon tuloverotuksen osalta ja sen täydentämistä energia-, raaka-aine-, ympäristö- tai varallisuusveroilla.

Tasaveroajattelu säilyy myös 1990-luvun perustulomalleissa. Vuonna 1992 julkaistussa Ilpo Lahtisen mallissa (malli 5) esitetään 40 % tasaveroa kaikille perustulon päälle ansaituille tu-

loille sekä verovähennysten poistoa. Osmo Soininvaara (malli 6) puolestaan esittää kaksipor-
taista tuloveroa, jossa ylimmiltä tuloluokilta peritään 53 % tasaveron lisäksi 10 % lisävero.
Nuorsuomalaisten mallissa (malli 8) taas ehdotetaan tasaveron (joka voisi olla esimerkiksi 35
%) ohella verovapautta alle 4000 markan (inflaatiokorjattuna 895 euroa) jääville tuloille.

2000-luvulle tultaessa perustulomallien kustannusarviot muuttuvat huomattavasti aikaisem-
paa tarkemmiksi mikrosimulaatiomenetelmän käyttöönoton myötä. Vihreiden vuonna 2007
julkaistussa mallissa (malli 12) ehdotettiin 440 euron suuruista perustuloa rahoitettavaksi
verottamalla kaikkia perustulon ylittäviä alle 5 000 euron kuukausituloja 39 prosentilla ja tä-
män ylittäviä ansioita 49 prosentilla sekä korottamalla pääomatulo- ja ympäristöverotusta.
Mallin esitettiin olevan toteutettavissa esitetyllä verouudistuksella ilman, että valtion menot
lisääntyisivät tai tulonjako olennaisesti muuttuisi. Vuonna 2014 vihreät julkaisivat uuden, päi-
vitetyn version perustulomallistaan (malli 15). Siinä perustulon taso oli korotettu 560 euroon
ja tuloverotus olisi kaksiportainen siten, että alle 50 000 euron vuosituloista maksettaisiin 41
% veroja ja tämän ylittävältä osalta 49 %. Pääomatuloverotusta korotettaisiin siten, että alle
40 000 euron vuotuisista pääomatuloista maksettaisiin 33 % veroa ja tämän ylittävistä tuloista
35 %. Mallissa perustulon rahoitusta täydennettäisiin kiinteistöveron korotuksella ja karsimal-
la ympäristölle haitallisia verotukia. Työnteon kannattavuutta matalilla ansiotasoilla parannet-
taisiin ottamalla mukaan ansiotulovähennys pienituloisille. Vuonna 2011 julkaistussa vasem-
mistoliiton mallissa (malli 14) 620 euron suuruinen perustulo ja 130 euron harkinnanvarainen
perusturva taas rahoitettaisiin verottamalla niin ansio- kuin pääomatuloja progressiivisesti
asteikolla 30–57 %. Merkittävä muutos suhteessa nykytilanteeseen olisi pääomatulojen vero-
tuksen tuominen progression piiriin. Ajatushautomo Libera (malli 14) puolestaan rahoittaisi
jokaiselle henkilökohtaisesti avattavan perustilin siirtämällä henkilön ansiotuloista 10 prosent-
tia automaattisesti perustilille. Demarinuoret mainitsevat perusturvan tasoa korottavassa
yleisturva-mallissaan (malli 17) rahoituslähteinä arvonlisäverotuksen yhtenäistämistä, kiinteis-
töveron ylä- ja alarajan sekä pääoman tuottoon kohdistuvien verojen korottamista, verovä-
hennysten karsimista sekä harmaan talouden torjunnan tehostamista.

Suomessa esitettyjä perustulomalleja on yleisesti kritisoitu niiden edellyttämistä korkeista
marginaaliveroasteista, jotka nähdään epäkannustavina (Kaukoranta 2012; Kärkkäinen 2012
a, b & c; Kannas & Kärkkäinen 2014, 22–29). Marginaaliveroasteen alentamiseksi perustu-
lomalleissa tuloverotukseen pohjautuvaa rahoitusta voidaan täydentää muilla veroilla. Suo-
messa julkaistuissa perustulomalleissa ansiotuloveroa täydentäväksi rahoitukseksi on ehdo-
tettu muun muassa ympäristöveroja, perintö- ja varallisuusveroja, verovähennysten poistoa
sekä kiinteistö- ja pääomatuloverotuksen korotusta. Joissain yhteyksissä on myös puhuttu
perustulon rahoittamisesta kulutusveroilla. Koska perustulo lisäisi pienituloisten ostovoimaa ja
paljon kuluttavat suurituloiset puolestaan osallistuisivat enemmän sen rahoittamiseen, myös
kulutusveroihin pohjautuvalla perustulomallilla olisi mahdollisuus saavuttaa tuloeroja tasaavia
vaikutuksia. Kulutusveroilla rahoitetun perustulon vaikutusten arvioimiseen liittyy kuitenkin
huomattavasti yritysten toimintaan ja ihmisten käyttäytymiseen liittyviä epävarmuustekijöitä,
joita on tuloverotusta vaikeampi ennalta luotettavasti arvioida.

Yksi mahdollisuus perustulon toteuttamiseen on niin kutsuttu negatiivisen tuloveron malli.
Suomalaisista malleista Osmo Soininvaaran ja keskustan mallit (6 ja 9) esittävät negatiivista
tuloveroa vaihtoehtona perustulon toteuttamiselle. Saksassa on esitetty muutamia pidemmäl-
le mietittyjä hahmotelmia negatiivisesta tuloverosta (ks. Opielka 2008; Blaschke 2012; Perkiö
2013b). Negatiivinen tulovero on verotuksen ja automaattisen tulotuen yhdistelmä, jossa
määritellyn tulorajan alle jääville maksetaan tulonsiirto, joka leikkautuu asteittain pois tulojen
noustessa. Vaikka perustulolla ja negatiivisella tuloverolla on ollut jossain määrin erilainen
historia ja kannattajakunta, teknisesti ne voivat johtaa melko samanlaiseen lopputulokseen.
Mallin toteuttaminen edellyttää kuitenkin mahdollisuutta reaaliaikaiseen tulojen seurantaan.

4.2.2 Tavoitteet

Yleisiä perustulomallien tavoitteita ovat olleet sosiaaliturvajärjestelmän selkiyttäminen ja byrokratian vähentäminen, sosiaaliturvan aukkojen paikkaaminen, tuen tarpeessa olevien tasa-arvoisempi kohtelu, köyhyyden vähentäminen sekä kansalaisten omavastuun ja itsemääräämisoikeuden laajentaminen. Perustulolla on pyritty vastaamaan erityisesti työttömyyden ja sirpaleisten työsuhteiden aiheuttamiin ongelmiin. Suhteessa ansiotyöhön perustulomalleilla on ollut kahtalaisia tavoitteita. Osassa malleista ensisijainen tarkoitus on ollut lisätä työn tarjontaa parantamalla työn ja sosiaaliturvan yhteensovittelua sekä työnteon kannustimia. Toisaalta taas erityisesti varhaisemmissa malleissa suuntana on ollut päinvastoin vähentää työn tarjontaa lisäämällä ansiotyölle vaihtoehtoisten aktiviteettien sosiaalista hyväksyttävyyttä. Työn tarjonnan lisäämiseen ja alentamiseen liittyviä tavoitteita on usein myös esiintynyt samanaikaisesti perustulomalleissa.

Suomessa 1980-luvulla esitetyt mallit (1–4) lähtivät pääasiassa liikkeelle oletuksesta, että tulevaisuudessa palkattua työtä on tarjolla vähemmän kuin aikaisemmin. Perustulon tarkoituksena oli ensisijaisesti vähentää työn tarjontaa vastaamaan alentunutta kysyntää mahdollistamalla työajan lyhentäminen ja töiden jakaminen sekä mielekäs osallistuminen palkkatyön ulkopuolella. Malleissa puhuttiin automaation hyötyjen tasaisemmasta jakamisesta, uusien työn muotojen ja itseorganisoitujen aktiviteettien tukemisesta sekä ekologisesti kestävämmästä yhteiskunnasta. Sosiaalidemokraattitaloustieteilijä Pekka Korpisen mallissa (malli 4) perustulo esiintyi osana 'markkinasosialismin' visiota, johon liittyi perinteisen hyvinvointivaltion supistaminen yhdistettynä varallisuuserojen tasaamiseen ja työntekijäomistuksen lisäämiseen yrityksissä.

1990-luvulta lähtien työn tarjontaan ja sosiaaliturvan kannustavuuteen liittyvät tekijät saivat enemmän sijaa perustulomalleissa. Ajatus siitä, että (matalahkolla) perustulolla voitaisiin purkaa kannustinloukkuja ja tukea matalapalkkatyötä esiintyi erityisen voimakkaana Osmo Soininvaaran vuonna 1994 Sosiaali- ja terveysministeriön tilauksesta julkaisemassa mallissa (malli 6), joka hyväksyttiin myöhemmin hiukan muunneltuna vihreiden viralliseksi malliksi. Myös ennen vuoden 1999 eduskuntavaaleja julkaistuissa keskustan ja nuorsuomalaisen malleissa (mallit 8 ja 9) perustulo esiintyi osana laajempia uudistuksia työmarkkinoiden joustavoittamiseksi, työnteon kannusteiden parantamiseksi, verotuksen ja työvoimakustannusten alentamiseksi sekä julkisen sektorin kulujen karsimiseksi. Keskustan mallissa esiintyi samanaikaisesti tavoitteet työn jakamisesta sekä työn käsitteen laajemmasta määrittelystä kattamaan erityisesti kotitalouksissa tehtävää hoivatyötä. Nuorsuomalaisen mallissa taas tarjottiin kansalaistyötä perustuloa täydentävänä ratkaisuna työttömyyteen. Keskeinen ajatus näissä malleissa oli, että perustulo ei tarjoaisi koko toimeentuloa, vaan mahdollistaisi elämän pienillä ansiotuloilla.

2000- ja 2010-luvuilla julkaistuissa malleissa yleisinä tavoitteina on ollut sosiaaliturvaan liittyvän byrokratian karsiminen ja työllisyyden parantaminen. Niissä on esiintynyt myös ajatus, että perustulolla voitaisiin laajentaa ihmisten itsemääräämisoikeutta ja tukea mahdollisuuksia itsenäisiin elämänvalintoihin. Tavoitteena on myös ollut tukea sosiaaliturvan katve-alueisiin jääviä, kuten yrittäjiä, itsensätyöllistäjiä ja apurahalla työskenteleviä. Vihreiden vuosien 2007 ja 2014 malleissa (mallit 12 ja 15) perustulo näyttäytyy myös investointina uudenlaisiin työn ja yrittämisen tapoihin. Vasemmistoliiton mallissa (malli 13) taas korostuu tuloerojen tasoittaminen ja köyhyyden vähentäminen, sekä sosiaaliturvan saajiin kohdistetun kontrollin vähentäminen. Mallissa pyritään myös heikossa asemassa olevien työntekijöiden neuvotteluaseman parantamiseen työmarkkinoilla sekä työn käsitteen laajentamiseen. Demarinuorten yleisturva-mallissa (malli 17) painottuu myös toimeentuloturvan parantaminen, työllistymisen esteiden poisto ja eri ryhmien kohtelun yhdenmukaistaminen, mutta siitä puuttuu perustulomalleille

tyypillinen yksilön autonomian korostus. Ajatuspaja Liberan mallissa (malli 14) taas lähtökoh-
tana on työnteon kannusteiden parantaminen, yksilön oman vastuun lisääminen sekä sääste-
liäämpi tulonsiirtojen käyttö. Myös kristillisdemokraattien mallissa (malli 16) korostetaan kan-
nustavuutta uudistuksen keskeisimpänä tavoitteena.

4.2.3 Vaikutukset

Perustulomallien vaikutuksia yksittäisiin kotitalouksiin ja koko väestöön voidaan arvioida mik-
rosimulaatioanalyysin avulla (ks. Honkanen 2012; Honkanen & Kajanoja 2012; Kannas &
Kärkkäinen 2014). Näiden analyysien pohjalta on yleensä arvioitu, että perustulo nostaisi
käteen jääviä tuloja sellaisilla pienituloisilla, joilla on sosiaaliturvan lisäksi myös ansiotuloja,
joihin vaikutukset eivät tukien yhteisvaikutuksen johdosta ole kovin yksiselitteisiä. Sel-
keimmin perustulo nostaisi käteen jääviä tuloja niillä sosiaaliturvaa saavilla, joiden nykyinen
etuustaso on perustuloa alhaisempi sekä niillä tulottomilla tai pienituloisilla, jotka eivät nykyi-
sellään saa mitään sosiaaliturvaetuutta. Perustulon on katsottu parantavan esimerkiksi pieni-
tuloisimpien yrittäjien toimeentuloa, koska heillä ei nykyisellään ole mahdollisuutta soviteltuun
päivärahaan (Ruottinen 2012). Perustulomalleja (ks. mallit 12,13 ja 15) on pyritty myös raken-
tamaan siten, että keskituloisilla palkansaajilla käteen jäävät tulot eivät nykyisestä muuttuisi.

Kriitikot ovat nostaneet esiin puutteita perustulomallien vaikutusten arvioinnissa. Koska
etuusjärjestelmä on monimutkainen ja perustulon päälle jäisi vielä koko joukko muita sosiaali-
turvan osia, toivotut kannustinvaikutukset eivät aina toteutuisikaan. Jos perustulon täydentä-
jiksi tarvittaisiin pienituloisille asumistukea ja toimeentulotukea, kannustinloukkuja jäisi edel-
leen perustulosta huolimatta. (Kaukoranta 2012; Kärkkäinen 2012 a, b & c.) Esimerkiksi sovi-
teltua ansiosidonnaista työttömyyspäivärahaa saavilla vihreiden ja vasemmistoliiton perustu-
lomallit vähentäisivät arvioiden mukaan työstä käteen jääviä tuloja johtuen korkeammasta
tuloverotuksesta (Kalmbach 2015; Kannas & Kärkkäinen 2014, 26–27). Lisäksi työmarkkina-
tuen ja työttömän peruspäivärahan lapsi- ja aktivointikorotukset saattaisivat jäädessään voi-
maan aiheuttaa oman loukkunsa.

Sekä vasemmistoliiton että vihreiden mallien (mallit 13 ja 15) osalta perustulon vaikutuksia
tulonjakoon on tutkittu mikrosimulaatioiden avulla (Honkanen & Kajanoja 2012; Kannas &
Kärkkäinen 2014, 10–11). Tosin vihreiden lopullinen malli poikkeaa hiukan analyysin pohjana
käytetystä mallista. Molemmilla malleilla on analyysien mukaan suhteellisia tuloeroja kaven-
tava vaikutus. Tuloerojen mittaamisessa käytetty Gini-kerroin pienenee (eli tulonjako tasoit-
tuu) 2,3 prosenttiyksikköä vasemmistoliiton mallissa ja yhden prosenttiyksikön verran vihrei-
den mallissa. Myös pienituloisten osuus (alle 60 % mediaanituloista) väestöstä laskee mo-
lemmissa malleissa, vasemmistoliiton mallissa 4,1 prosenttiyksiköllä ja vihreiden mallissa
1,14 prosenttiyksiköllä. Niin ikään alenee lapsiköyhyys, eli pienituloisissa perheissä asuvien
osuus kaikista alle 18-vuotiaista. Tulodesiileittäin, eli -kymmenyksittäin, tarkasteltuna havai-
taan, että molemmissa malleissa alimmat tuloluokat kuuluvat perustulon hyötyjiin ja ylimmät
häviäjiin. Keskituloisilla käteen jäävät tulot eivät juurikaan muutu. Sekä vasemmistoliiton että
vihreiden mallissa kuusi alinta tulokymmenystä hyötyy (alin kymmenys vasemmistoliiton mal-
lissa +0,7 ja vihreiden mallissa +0,32 prosenttiyksikköä) ja neljä ylintä häviää (ylin kymmenys
vasemmistoliiton mallissa -1,5 ja vihreiden mallissa -0,45 prosenttiyksikköä). Tuloeroja tasoit-
tavat vaikutukset riippuvat paitsi perustulon suuruudesta, malleissa sovelletusta tuloverotuk-
sen progressiivisesta porrastuksesta.

Kiinnostavimpia perustulon vaikutuksia olisivat luonnollisesti niin sanotut dynaamiset, eli ih-
misten ja yritysten käyttäytymiseen liittyvät vaikutukset. Näitä pystytään jossain määrin saa-
maan esille ainoastaan kokeilun avulla. On esimerkiksi epäilty, että korkeampi marginaalive-
roaste heikentäisi työnteon kannustimia keski- ja suurituloisilla (Kaukoranta 2012; Kärkkäinen

2012 a, b & c; Kalmbach 2015). Jos perustulo toteutettaisiin negatiivisen tuloveron muodossa, tuloveroaste jäisi huomattavasti alhaisemmaksi.

Toisaalta on esitetty, että perustulo voisi rohkaista kokeilemaan yrittämistä, koska se takaisi vähimmäistulon myös niinä aikoina, kun yrityksellä menee heikommin (Ruottinen 2012). Vaikka taloustieteilijät ovat laskelmineen osoittaneet, että kannustinloukkuja säilyisi ehdoteissa perustulomalleissa edelleen, jollei muuta sosiaaliturvaa uudistettaisi samalla, käytännössä jo tieto tulon jatkuvuudesta voisi psykologisesti lisätä uskallusta ottaa vastaan satunnaista työtä. Yksi nykyisen sosiaaliturvan ongelma on satunnaista työtä tekeväille koitua ylimääräinen paperityö työaikojen ja -paikkojen, sekä työstä saadun palkan raportoimisessa viranomaisille ja erityisesti näiden johdosta syntyvät viivästykset tukien maksatuksessa. Järjestelmän monimutkaisuus aiheuttaa myös sen, että päällekkäisiä tukia saavien on vaikea hahmottaa, miten työnteko vaikuttaa eri etuuksiin. Pelkkä epätietoisuus työtulojen vaikutuksista saatuihin etuuksiin saattaa toimia kannustinloukkuna.

Jotta toivottuja myönteisiä vaikutuksia voitaisiin saavuttaa, olisi tarpeen kiinnittää tarkempaa huomiota perustulon, muiden sosiaaliturvan osien ja verotuksen yhteisvaikutuksiin. Nykyisissä perustulomalleissa on vielä monia puutteita liittyen erityisesti työnteon kannusteisiin. Yksi ratkaisu on madaltaa pienimpien ansiotulojen verotusta tai ottaa käyttöön ainoastaan pienituloisille suunnattu työtulojen verovähennys, kuten vihreiden vuoden 2014 mallissa on tehtykin (Kannas & Kärkkäinen 2014, 30–31). Oman loukkunsa aiheuttaa se, että ensisijaisten etuuk-sien alhainen taso pakottaa monia pienituloisia säännölliseen toimeentulotuen käyttöön. Jos toimeentulotuki halutaan palauttaa alkuperäiseen rooliinsa tilapäiseksi hätäavuksi (ja samalla välttää sen aiheuttamat kannustinloukut), perustulon olisi oltava nykyistä työttömän vähimmäisturvaa korkeampi. Tehokkaimmin perustulomallin mahdolliset hyödyt saisi esiin, jos perustulosta voitaisiin tehdä niin korkea, että se korvaisi myös asumistuen. Nykyisillä pääasias-sa tuloverotukseen pohjautuvilla rahoitusmalleilla tämä ei kuitenkaan ole mahdollista. Asu-mistuen sisällyttäminen perustuloon aiheuttaisi myös ongelmia liittyen asumiskustannusten suureen vaihteluun alueellisesti sekä vuokra- ja omistusasumisen välillä. Yksi vaihtoehto saavuttaa perustulon vaikutukset olisi toteuttaa se negatiivisen tuloveron avulla. Suunniteltu kansallinen tulorekisteri, jossa kaikkia henkilön tuloja (niin sosiaaliturvaa kuin ansiotuloja) voidaan seurata reaaliaikaisesti, antaisi tähän mahdollisuudet.

5 PERUSTULON KANNATUSPOHJA³⁰

Vuonna 2002 Turun yliopiston sosiaalipolitiikan laitos ja Åbo Akademin taloustieteen laitos tekivät kyselytutkimuksen negatiivisen tuloveron ja perustulon kannatuksesta Suomessa. Vuoden 2002 kysely toistettiin Kelan tutkimusosastolla syksyllä 2015. Uuden kyselyaineiston kokosi Taloustutkimus Oy. Haastattelut tehtiin syyskuun ensimmäisellä, toisella ja kolmannel-la viikolla 2015. Virhemarginaali on $\pm 2,5$ prosenttiyksikköä. Tutkimuksen kohdejoukkona ovat Suomen 15 vuotta täyttäneet asukkaat Ahvenanmaan maakuntaa lukuun ottamatta. Tutkimuksessa haastateltiin yhteensä 1 006 henkilöä.

Taulukossa 7 on esitetty negatiivisen tuloveron ja perustulon ("erittäin hyvä ajatus" + "melko hyvä ajatus", %) kannatus vuoden 2002 ja 2015 mielipidekyselyissä. Kysymykset olivat seuraavat. 1. Negatiivinen tulovero: Mitä mieltä olette järjestelmästä, jossa tulot ja verot yhdistettäisiin siten, että pienituloiset saisivat automaattisesti tulonsiirtoja (ns. negatiivinen tulovero) ja ne, joilla on suuret tulot, maksaisivat normaaliin tapaan veroa tulosta, joka ylittää tietyn rajan? 2. Perustulo: Mitä mieltä olette järjestelmästä, jossa kaikille Suomessa pysyvästi asuville henkilöille taattaisiin automaattisesti tietty perustulo? Kysymykset olivat siis varsin yleisiä. Vastausvaihtoehdot olivat molemmissa kysymyksissä: erittäin hyvä ajatus, melko hyvä ajatus, melko huono ajatus, erittäin huono ajatus, en osaa sanoa. Sopivaa perustulon tasoa kysyttiin seuraavasti: Kuinka suuri tuon perustulon tulisi mielestänne olla? (2002 markkaa kuukaudessa; 2015 euroa kuukaudessa).

Taulukko 7. Negatiivisen tuloveron ja perustulon kannatus vuosina 2002 ja 2015 (%) ja perustulon suurus.

	2002	2015
Negatiivinen tulovero	76 %	69 %
Perustulo	63 %	69 %
Perustulon suuruus/kk	3 700 mk	1 000 €

Vuoden 2002 kyselyssä negatiivisella tuloverolla oli jonkin verran suurempi kannatus kuin perustulolla (76 % vs. 63 %). Syksyn 2015 kyselyssä kummankin perustulomallin kannatus on samaa, varsin korkeaa luokkaa. Seitsemän suomalaista kymmenestä pitää negatiivista tuloveroa melko tai erittäin hyvänä ajatuksena. Saman verran kannatusta saa myös perustulo. Jos vastausjakaumista poistetaan ne, jotka eivät ole osanneet muodostaa mielipidettään, negatiivisen tuloveron malli osoittautuu jonkin verran suositummaksi (78 % vs. 72 %).

Vuonna 2002 perustulon keskimääräiseksi suuruudeksi määrittyi 3 700 markkaa, mikä on euroiksi muutettuna 622 euroa. Elinkustannusindeksillä nykyrahaksi muutettuna tuo rahamäärä olisi 763 euroa. Vuoden 2015 kyselyssä perustulon sopivana määränä pidettiin 1 000 euroa. Kiinnostavaa on, että annetut summat ovat melko tarkalleen 1.3. kertaa suuremman

³⁰ Tämä jakso perustuu Ilpo Airion, Olli Kankaan, Karoliina Koskenvuon ja Markku Laadun aiempiin kirjoituksiin perustulon kannatuspohjasta: <http://blogi.kansanelakelaitos.fi/arkisto/2759>; <http://blogi.kansanelakelaitos.fi/arkisto/2773>; <http://blogi.kansanelakelaitos.fi/arkisto/2791> ja <http://blogi.kansanelakelaitos.fi/arkisto/2942>.

kuin kyselyhetken kansan-/ takuueläke. Kaiken kaikkiaan näyttää siltä, että suurin osa suomalaisista kannattaa jonkinlaista perustulomallia. Suuria muutoksia kannatusperustassa ei ole vuosien 2002 ja 2015 välillä tapahtunut.

Perustulomallilla on vahvaa kannatusta eri sosioekonomisissa ryhmissä ja eri työmarkkina-asemassa olevien keskuudessa. Työmarkkina-asemaa ei kysytty vuoden 2002 kyselyssä, joten siitä esitetään vain vuoden 2015 tulokset. Ylemmässä toimihenkilöasemassa olevat suhtautuvat negatiiviseen tuloveroon varauksellisemmin kuin muut. Silti heistäkin selvästi yli puolet pitää sitä melko tai erittäin hyvänä ajatuksena niin vuonna 2002 kuin vuonna 2015. Negatiivisen tuloveron kokonaiskannatus on laskenut vuodesta 2002. Eniten se on laskenut työntekijöiden ja opiskelijoiden keskuudessa, mutta heidänkin kohdallaan kannatus on edelleen sängen korkeaa.

Taulukko 8. Negatiivisen tuloveron ja perustulon kannatus ("erittäin hyvä ajatus" + "melko hyvä ajatus", %) vuosina 2002 ja 2015 eri sosioekonomisissa ryhmissä.

Sosioekonominen asema	Negatiivinen tulovero		Perustulo	
	2002	2015	2002	2015
Työntekijä	86	71	65	69
Maanviljelijä	83	(luokat yhdistetty)	55	(luokat yhdistetty)
Alempi toimihenkilö	72	70	58	63
Ylempi toimihenkilö	64	62	54	66
Yrittäjä	72	71	50	60
Opiskelija	80	69	78	74
Eläkeläinen	75	68	64	71
Työmarkkinoitten ulkopuolella	78	67	68	75

Vuoden 2015 kyselyssä työntekijät ja maanviljelijät on yhdistetty. Vuoden 2015 kyselyssä yrittäjät ja johtavassa asemassa olevat ovat yhdessä. Näiltä osin vuoden 2002 ja 2015 tulokset eivät ole vertailukelpoisia.

Yrittäjät näyttäisivät olevan kaikkein epäilevimpiä perustuloa kohtaan, joskin vuonna 2015 enemmistö heistäkin suhtautuu selvästi positiivisesti perustuloon ja myös negatiiviseen tuloveroon. Perustulon kannatus on lisääntynyt opiskelijoita lukuun ottamatta kaikissa tarkasteluissa sosioekonomisissa ryhmissä. Eniten sen suosio on kasvanut ylempien toimihenkilöiden ja yrittäjien keskuudessa. Opiskelijat pitävät silti edelleen useimmin – yhdessä työmarkkinoitten ulkopuolella olevien kanssa – perustuloa hyvänä ajatuksena.

Kaiken kaikkiaan negatiivinen tulovero ja perustulo keräävät laajaa kannatusta kaikissa sosioekonomisissa ryhmissä. Maanviljelijöitten ja työntekijöitten yhdistäminen vuoden 2015 kyselyssä mahdollisesti laskee kannatusprosentteja kyseisessä ryhmässä. Aiemmassa kyselyssähän perustulon kannatus työntekijäryhmässä oli 10 prosenttiyksikköä korkeampi kuin maanviljelijöitten parissa. Tarkasteltaessa asiaa tarkemmin vastaajan työmarkkina-aseman mukaan kuva ei edellisestä juuri muutu (taulukko 9). Niin normaaleissa kuin myös epätyypillisissä työsuhteissa toimivat palkansaajat kannattavat laajasti sekä negatiivista tuloveroa että perustuloa. Vain "tarvittaessa töihin" -sopimuksella, eli nk. nollatuntisopimuksella työtä tekevät vastaajat suhtautuvat negatiiviseen tuloveroon melko varauksellisesti.

Myös enemmistö maatalous- ja työnantajayrittäjistä kannattaa molempia perustulomalleja. Työnantajayrittäjistä hieman useampi suosii perustuloa, maatalousyrittäjistä suuri osa taas pitää negatiivista tuloveroa hyvänä ajatuksena. Itsensä työllistäjät kannattavat useammin negatiivista tuloveroa kuin perustuloa, vaikka jälkimmäisen on arvioitu useissa eri yhteyksissä kohentavan erityisesti itsensä työllistäjien toimeentuloedellytyksiä. Kenties he ovat oletettua hajanaisempi joukko eri asemissa olevia ihmisiä, ja siksi myöskään heidän perustuloa koskevat mielipiteensä eivät ole yhteneviä. Kaikkein yksimielisimmin perustuloa kannattavat ne vastaajat, jotka elävät työyhteiskunnan ulkokehällä: perus- tai ansiosidonnaisen työttömyys-

turvan tai toimeentulotuen varassa olevat, ja ne, jotka tekevät töitä nollatuntisopimuksella. Päättulos on kuitenkin sangen kiistaton: Perustuloa pidetään yleisesti hyvänä ajatuksena riippumatta vastaajan omasta työmarkkina-asemasta.

Taulukko 9. Negatiivisen tuloveron ja perustulon kannatus ("erittäin hyvä ajatus" + "melko hyvä ajatus", %) 2015 eri työmarkkina-asemissa olevien keskuudessa

Työmarkkina-asema	Negatiivinen tulovero	Perustulo
Kokopäiväinen palkkatyö, vakituinen työsuhde	66	66
Kokopäiväinen palkkatyö, määräaikainen työsuhde	77	66
Osa-aikainen palkkatyö, vakituinen työsuhde	66	64
Osa-aikainen palkkatyö, määräaikainen työsuhde	83	67
Tarvittaessa töihin –sopimus	48	79
Maatalouden harjoittaja	90	59
Työnantajayrittäjä	57	74
Itsensä työllistäjä: yksinyrittäjä, toiminimi ilman palkattua työvoimaa, freelancer tai apurahansaaja	75	60
Ansiosidonnainen työttömyyspäiväraha	69	73
Työttömyysturvan peruspäiväraha, työmarkkinatuki, toimeentulotuki	71	87
Opintotuki tai perhe-etuus	77	68
Eläke	68	70
Muu sosiaaliturvaetus (sairauspäiväraha tms.)	72	59

Perustulolla, kuten kaikilla tulonsiirroilla, on erilaisia vaikutuksia eri väestöryhmiin, verotuksen tasoon ja kansantalouteen. Perustulomallista ja etuuden tasosta riippuu, millaisia nämä vaikutukset käytännössä ovat. Aina osa voittaa ja osa häviää, osa pääsee saamapuolelle ja osa joutuu maksajaksi. Siksi eri sosiaalipoliittisilla järjestelmillä on erilainen kannatuspohja ja -potentiaali. Yleisesti ottaen kansan kannatusta saavat sellaiset perusturvaetudet, jotka kohdistuvat lapsiin, sairaisiin ja vanhuksiin, kuten vanhempain- tai sairauspäivärahat ja kansan-/takuueläke. Edelleen tavallisesti ne kansalaiset, jotka pitävät itseään etuuksien maksajina, suhtautuvat kriittisemmin tulonsiirtoihin.

Voisimme olettaa, että perustulon kannatus ainakin jossain määrin seuraisi tätä logiikkaa. Tulokset kuitenkin osoittavat, että edes perustulon oletetut maksajat (esim. toimihenkilöt, vakituksessa työsuhhteissa olevat ja työnantajayrittäjät) eivät suhtaudu erityisen negatiivisesti edellä esitettyihin malleihin.

Ennako-oletusten mukaan perustulon kannatus on ollut suurinta molempina kyselyajankohdina erityisesti vasemmistoliittoa ja vihreitä äänestäneiden keskuudessa. Heistä yli 70 prosenttia piti perustuloa molempina kyselyajankohtina erittäin tai melko hyvänä ajatuksena (taulukko 1). RKP:tä ja SDP:tä äänestäneillä myönteinen suhtautuminen perustuloon on lisääntynyt. Nihkeimmin perustuloon molempina kyselyajankohdina ovat suhtautuneet kokoomusta, kristillisdemokraatteja ja keskustaa äänestäneet vastaajat. Heistäkin tosin enemmistö on asian takana.

Negatiiviseen tuloveroon suhtautuvat kokoomusta äänestäneet muita kriittisemmin. Vihreitä ja vasemmistoliittoa äänestäneistä noin 80 prosenttia kannattaa negatiivista tuloveroa molempina kyselyajankohdina. Keskustaa äänestäneiden keskuudessa sitä kannatti suunnilleen yhtä moni vuonna 2002, mutta lievää kannatuksen laskua voidaan havaita vuoden 2015 kyselyssä. RKP:tä äänestäneillä kannatus negatiivista tuloveroa kohtaan taas näyttää nousseen alle 70 prosentista vähän yli 80 prosenttiin. RKP:tä äänestäneitä oli vuonna 2015 kyselytöksessä vähän, samoin Kristillisdemokraatteja, joka tulee ilmi leveinä luottamusväleinä. Perussuomalaisista lähes 70 prosenttia pitää perustuloa hyvänä asiana ja lähes 80 prosenttia suosii negatiivista tuloveroa.

Taulukko 10. Perustuloa hyvänä ajatuksena (erittäin/melko hyvä ajatus) pitävien osuudet puoluepoliittisen kannatuksen mukaan, % (95 % luottamusväli)

Puoluekannatus	Perustulo		Negatiivinen tulovero	
	2002	2015	2002	2015
Vihreät	71 (58-83)	75 (67-84)	83 (72-93)	80 (72-88)
Kristillisdemokraatit	63 (41-85)	56 (34-79)	95 (76-100)	81 (60-100)
Perussuomalaiset*	–	69 (61-77)	–	77 (70-84)
RKP	64 (43-84)	83 (57-100)	68 (51-86)	83 (59-100)
Vasemmistoliitto	82 (66-99)	86 (75-96)	85 (71-99)	84 (74-94)
Keskusta	62 (55-69)	62 (55-69)	80 (74-86)	73 (66-80)
Kokoomus	48 (39-56)	54 (44-64)	63 (56-71)	56 (47-66)
SDP	59 (50-67)	69 (61-77)	81 (74-89)	76 (69-83)

*Vuoden 2002 osalta kannatusta koskevia lukuja ei voi esittää perussuomalaisia äänestäneiden vähäisen lukumäärän vuoksi

5.1 Kansa kannattaa periaatteessa, mutta empii käytännössä

Yleisesti ottaen perustulo saa siis laajaa kannatusta kansan keskuudessa. Yleisten kysymysten ongelmana on kuitenkin se, että niissä otetaan kantaa hyvin ylimalkaisella tasolla esitettyihin ideoihin. Yleisistä, ideaalimaailman tasoisista kysymyksistä on kuitenkin matkaa reaalimaailman todellisuuteen, jossa ideoitien toteuttamisesta täytyy mahdollisesti maksaaakin jotain. Periaatteessa esimerkiksi perustulo voidaan kokea kannatettavana ideana, mutta kun otetaan esiin hyvästä ideasta maksettava hinta – mahdollisesti korkeampi veroaste – mielipide voi muuttua. Vastauksiin vaikuttaa myös kysymysten sanamuoto ja se tulkintakehys, johon sanamuoto kysyttävän asian asettaa.

Aiemmissa kyselyissä hyvin yleisellä tasolla esitetyt perustulokysymykset eivät siis tarjoa mahdollisuutta ottaa perustuloon kantaa siten, että myös sen hintalappu on näkyvissä. Jos perustulo rahoitetaan verovaroin, joutuvat ainakin päättäjät ottamaan kantaa myös jälkimmäiseen asiaan. Tarkennetuissa, vuoden 2015 lopussa tehdyissä kyselyissä tarjottiin vastaajille mahdollisuus ottaa kantaa siten, että perustuloon liitettävä mahdollinen tasaverovaikutus huomioidaan. Yksinkertaisuuden vuoksi kysymyksissä esitettiin vain tuloverotuksen tasaverovaikutus. Muut mahdolliset rahoitustavat jätettiin kyselyn ulkopuolelle. Niin ikään kysymyksissä ei huomioitu sitä, että verotuksen taso ei kovin paljoa nousisi, jos perustulon tuloja nostava vaikutus otettaisiin huomioon. Uusintahaastatteluissa suhtautumista perustuloon kartoitettiin seuraavilla kysymyksillä: Mitä mieltä olette järjestelmästä, jossa kaikille Suomessa pysyvästi asuville henkilöille taattaisiin automaattisesti tietty perustulo? Perustulon päälle tulevista tuloista maksettaisiin veroa, jonka suuruus riippuu perustulon määrästä oheisella tavalla. Vastatkaa jokaisen vaihtoehdon kohdalla, onko se mielestänne hyvä vai huono ajatus:

1. perustulo 500 euroa/kk. Tämän summan ylittävistä tuloista maksettaisiin tuloveroa 40 prosenttia
2. perustulo 600 euroa/kk. Tämän summan ylittävistä tuloista maksettaisiin tuloveroa 45 prosenttia
3. perustulo 700 euroa/kk. Tämän summan ylittävistä tuloista maksettaisiin tuloveroa 50 prosenttia
4. perustulo 800 euroa/kk. Tämän summan ylittävistä tuloista maksettaisiin tuloveroa 55 prosenttia.

Oletuksena siis oli, että perustulo rahoitetaan tuloveroilla, jotka kootaan perustulon ylittävistä tuloista tasaveroina. Vastausvaihtoehdot olivat: 1. erittäin hyvä ajatus; 2. melko hyvä ajatus; 3. melko huono ajatus; 4. erittäin huono ajatus; 5. en tiedä.

Taulukossa 11 esitetään suhtautuminen perustuloon eri kyselyissä. Ensimmäisessä kyselyssä (ks taulukot 2–5) 69 prosenttia vastaajista piti perustuloa hyvänä ajatuksena. Kun ajatusta perustulosta konkretisoidaan perustulon määrällä ja tuloveroprosentilla, suhtautuminen muuttuu kielteisemmäksi. Erittäin hyvänä tai hyvänä ajatusta perustulosta piti toisessa kyselyssä kolmisenkymmentä prosenttia vastaajista.

Taulukko 11. Suhtautuminen perustuloon, kyselyt vuonna 2015 (syyskuussa 2015, marras-joulukuussa 2015)

	Kysely 1	Perustulo 500 e/kk, veroprosentti 40 %	Perustulo 600 e/kk, veroprosentti 45 %	Perustulo 700 e/kk, veroprosentti 50 %	Perustulo 800 e/kk, veroprosentti 55 %
Erittäin hyvä ajatus	29,0	8,2	5,3	6,8	10,4
Melko hyvä ajatus	40,3	26,5	29,1	24,6	18,6
Melko huono ajatus	18,5	29,5	33,3	35,2	31,2
Erittäin huono ajatus	8,1	30,2	26,4	27,2	33,8
Ei osaa sanoa	4,1	5,6	5,9	6,2	6,0

Ensimmäisessä kyselyssä kaikkien puolueiden kannattajien enemmistö suhtautui perustuloon myönteisesti. Toisessa kyselyssä esimerkiksi malliin, jossa perustulon määrä olisi 700 e/kk ja tämän summan ylittävistä tuloista maksettaisiin tuloveroa 50 prosenttia, vähiten kielteisesti suhtautuivat ne vastaajat, jotka kannattavat vihreitä tai vasemmistoliittoa (huonona ajatuksena perustuloa pitää 54 %). Muita puolueita kannattavien vastaajien joukossa kielteinen suhtautuminen vaihtelee 60–80 prosentin välissä. Kielteisimmin malliin suhtautuvat RKP:n, kristillisdemokraattien ja kokoomuksen kannattajat, joista huonona ajatuksena perustuloa pitää 70–80 prosenttia. Keskustaa, perussuomalaisia ja SDP:tä kannattavista noin 65 prosentilla suhtautuminen on kielteistä.

Kannatuksen kääntymistä kielteiseksi toisessa kyselyssä kaikkien puolueiden kannattajilla selittänee osaltaan malleihin sisällytetty tasavero koskien perustulon ylittäviä tuloja. Perustulomallin nimelliset veroasteet ovat nykyistä verojärjestelmää korkeampia, mutta jos perustulo otetaan vertailussa huomioon, "nettoveroaste" saattaisi näyttäytyä vastaajille toisenlaisena. Avoimeksi kysymykseksi jää, mikä olisi suhtautuminen perustulon eri malleihin, jos esimerkiksi laskelmilla havainnollistettaisiin käteen jääviä tuloja eri palkansaaja-, kotitaloustyyppi- ja tuloryhmissä? Sama koskee myös eri rahoitusmallien vaikutuksia ja kannatusperustaa.

5.2 Kehystys vaikuttaa mielipiteeseen

Ensimmäisissä kyselyissä vastaajat reagoivat perustuloon, jonka ideatasolla voidaan ajatella olevan lääke moneen nykyistä toimeentuloturvaan koskevaan vaivaan: heikot työllistymiskannusteet, sosiaaliturvan monimutkaisuus, byrokratia, väliinpuotoaminen, työmarkkinoitten ulkokehäläisten sosiaaliturvan ongelmat. Toisessa kyselyssä puolestaan painottui verotus, ja vastaajat reagoivat verokehukseen. Jos verotus koetaan nykyiselläänkin liian korkeaksi, kysymyksessä esitetyt suuntaa-antavat veroprosentit koetaan kestävämmiksi. Tällöin tulkinta-kehys on se, että valtio verottaa nykyisinkin jo aivan liikaa. Nyt halutaan viedä tuhkatkin pe-
sästä!

Kumpikaan kysely ei antane harhatonta kuvaa suomalaisten mielipiteistä. Mielipiteet asettuvat jonnekin näitten ääripäitten välimaastoon. Oikeamman kuvan saisi kyselyllä, jossa esitetään vaihtoehtoisia rahoitustapoja, tarkasteltaisiin nettoveroasteita ja työstä käteen jääviä

tuloja erilaisissa tyyppitapauksissa eri tulotasoilla. Näin vastaajat saivat realistisemman kuvan perustulosta, sen toimivuudesta ja seurausvaikutuksista.

Mielipidekyselyitten merkityksestä voidaan ylipäättään olla montaa mieltä. Poliitiikan tekemisen ja kansalaismielipiteen välinen yhteys voidaan nähdä usealla eri tavalla. Eräs näkemys lähtee siitä, että poliitikot toteuttavat 'kansan tahtoa'. Tässä alhaalta-ylös (bottom-up) tulkinnassa kansalaismielipiteen ajatellaan välittyvän poliitikkojen kautta suoraan poliittisiksi päätöksiksi: he kuuntelevat kansaa ja panevat toimeksi. Toisaalla taas ns. ylhäältä-alas (top-down) tulkinnan mukaan poliitikot kehystävät yhteiskunnalliset ongelmat haluamallaan tavalla ja ohjaavat yhteiskunnallista kehitystä ja myös sitä koskevaa julkista keskustelua. Ensiksi mainittu näkökulma ei liene realistinen. Bottom-up olettaa liian naiivisti suoran vaikutussuhteen 'kansan tahdon' ja poliitikkojen toiminnan välille jo siksi, että kansalaiset ja heitä edustavat järjestöt tuottavat erilaisia ja usein myös ristikkäisiä näkemyksiä, joita poliitikot joutuvat sovittamaan päätöksenteossa yhteen. Top-down taas on liian diktatorinen. Länsimaisten demokratioiden toimintatapa asettune näitten ääripäiden välimaastoon. Poliitiikka ei ole gallupdemokratiaa, eikä se myöskään ole diktatorista. Demokratia on luonteeltaan enemmän tai vähemmän neuvottelevaa (deliberative) Jon Elsteriä (1998) mukaillen. Poliitikot voivat koettaa Leninin hengessä vakuuttaa 'takapajuisia', manipuloida kansaa, asettaa poliittisen agendan ja kehystää yhteiskunnalliset kysymykset haluamallaan tavalla³¹. Asian kehystys vaikuttaa mielipiteitten voimakkuuteen ja jopa suuntaan (Taulukko 6). Lisäksi reaalipoliitikassa toisten sana painaa enemmän kuin toisten. Yhteiskunnan valtasuhteet ja institutionaaliset rakenteet vaikuttavat lopputulokseen. Instituutioihin on varastoitu eilispäivän valtasuhteet. Nämä valtasuhteet ehdollistavat tämän päivän politiikkaa, joka yrittää ratkoa huomisen ongelmia. Tämä koskee niin perustuloa kuin kaikkia muitakin yhteiskuntapoliittisia uudistuksia, olivatpa ne pieniä tai suuria.

³¹ Ks. <http://blogi.kansanelakelaitos.fi/arkisto/2730>

6. KANNUSTINLOUKUT, TYÖVOIMAN TARJONTA JA TYÖLLISYYS

Koska perustulokokeilulla halutaan selvittää etenkin perustulon kannustin- ja työllisyysvaikutuksia, käydään seuraavaksi läpi, mihin perustulon oletetut, myönteiset kannustinvaikutukset perustuvat. Tutkittaessa kannustinloukkuja tutkitaan tarkalleen ottaen sosiaaliturva- ja verojärjestelmän vaikutuksia työvoiman tarjontaan eli sitä, päättääkö yksilö osallistua työmarkkinoille ja missä määrin hän aikoo tarjota työvoimaansa (esim. Viitamäki 2015; Kotamäki & Kärkkäinen 2014; Kärkkäinen 2011).

6.1 Kannustavuus

Kannustavuudella ja kannustamisella on monia eri ulottuvuuksia (Björklund 2008). Kannustamisen syyt, päämäärät ja keinot ovat moninaiset, mikä näkyy yhteiskuntapoliittisessa keskustelussa yleensä ja perustuloa koskevassa keskustelussa erityisesti. Muutaman vuosikymmenen takaisessa keskustelussa perustulo – tai kansalaispalkka kuten asiaa tuolloin joskus nimitettiin – nähtiin usein ratkaisuna jälkiteollisen yhteiskunnan työttömyysongelman hoitamiseen ja kannusteena mielekkääseen yhteiskunnalliseen osallisuuteen ja itsensä toteuttamiseen (ks. Andersson & Kangas 2002). Tällainen aristoteelinen näkemys yhteisöllisestä osallisuudesta ja ihmisen oman potentiaalin toteuttamisesta väikkyi tuon ajan keskustelijoiden teksteissä (esim. Gorz 1982; Van Parijs 1995).

Nyt perustulo hahmottuu useimmiten keinona lisätä työtä, parantaa työnteon kannusteita ja tarjota parempaa toimeentuloturvaa työmarkkinoitten ulkokehäläisille: epäsäännöllisissä pienipalkkaisissa, silppu- ja pätkätyösuhteissa työskenteleville sekä pienimuotoisen yrittäjätoiminnan ja palkansaajuuden välimaastosta elantonsa etsiville. Joukkotyöttömyydestä on tullut pitkäaikainen ja sitkeä ongelma. Tilanne koskee useita teollisuusmaita. Etenkin Yhdysvalloissa mielenkiinto perustuloon liittyy teknologiamurroksen mahdollisesti aiheuttamaan ammattien katoamiseen. Tilanne käy näyttämään pahemmalta, jos vielä sosiaaliturvajärjestelmäkin toimii epäkannustavasti.

Suomessa sosiaaliturva- ja verojärjestelmän kannustavuudesta on puhuttu ja kirjoitettu paljon 1990-luvun lamavuosista lähtien. Kannustavuuden parantamiseksi onkin tehty jo monia erilaisia uudistuksia. Kannustavuuskeskustelussa on vahvasti esillä näkökulma työvoiman tarjonnan vaikutuksesta työmarkkinoihin. Keskustelun oletuksena on, että huonot taloudelliset kannustimet vähentävät ihmisten työllistymistä.

Useimmat perustulokeskustelijat uskovat työvoiman tarjonnan ja sitä kautta työllisyyden paranevan perustulon myötä, kun nykyiseen sosiaaliturva- ja verojärjestelmään liittyvät kannustinloukut vähenevät. On tosin hyvä huomioida, että osa keskustelijoista liittyy perustuloon myös mahdollisuuden vähentää työvoiman tarjontaa esimerkiksi työvoiman neuvotteluaseman parantamiseksi, työllisyyden edistämiseksi työn jakamisen kautta ja työn käsitteen laajentamiseksi. Vakaan, palkkatyötuloista riippumattoman toimeentulon on toisaalta katsottu myös kannustavan yrittäjyyteen.

Kannustinloukulla tarkoitetaan yleensä tilannetta, jossa ihmisen työllistyessä tai lisätessä työntekoa nettotulot eivät kasva tai ne kasvavat vain hyvin vähän. Pahimmassa tapauksessa nettotulot voivat jopa laskea. Kannustinloukulla voidaan tarkoittaa myös tilannetta, jossa sosiaaliturvajärjestelmän monimutkaisuus ja henkilön epätietoisuus ansioiden vaikutuksista saatuihin etuuksiin eivät kannusta työnteeseen. Sosiaaliturva- ja verojärjestelmän ajatellaan siis passivoivan ihmisiä tilanteissa, joissa työntekeä ei ole taloudellisesti kannattavaa.

Kannustinloukuista puhuttaessa puhutaan yleensä kolmenlaisista loukuista. Tuloloukku viittaa tilanteeseen, jolloin työnteon lisääminen ei lisää käytettävissä olevia tuloja tai lisää niitä ainoastaan vähän. Tuloloukku mitataan efektiivisellä marginaaliveroasteella, joka kuvaa sitä, kuinka suuri osuus bruttotulojen lisäyksestä katoaa verotuksen, veroluonteisten maksujen ja tulosidonnaisten asiakasmaksujen nousun sekä vähentyvien sosiaalietuuksien myötä. Efektiivisen marginaaliveroasteen laskeminen voi johtaa myös työvoiman tarjonnan vähenemiseen, mikäli nk. tulovaikutus dominoi. Tulovaikutuksen dominoimisella tarkoitetaan sitä, että työntekoa ei kannata lisätä, mikäli vähemmällä työmäärällä saavuttaa entisen tulotason.

Tuloloukku on ongelmallisempaa pidettävä kuitenkin työttömyysloukku, eli tilannetta, jolloin työllistyminen ei ole taloudellisesti kannattavaa. Tutkimusten mukaan (Kärkkäinen 2011, 4) työvoiman tarjonta on joustavampaa tarkasteltaessa nimenomaan työvoiman osallistumispäätöstä. Tätäkin näkemystä on tosin kritisoitu. Työttömyysloukun yhteydessä mitataan työllistymisveroastetta, joka kuvaa bruttopalkan osuutta, joka häviää kasvavien verojen, veroluonteisten maksujen, tulosidonnaisten asiakasmaksujen sekä vähentyneiden sosiaalietuuksien myötä.

Työllistymisveroasteiden on tutkittu laskeneen tasaisesti vuosien 1995–2010 välillä, mutta viime vuosina kehitys ei ole ollut yhtä suoraviivaista. Etenkin vuonna 2012 toteutettu työttömyysturvan tasokorotus heikensi työnteon kannustimia (esim. Kotamäki & Kärkkäinen 2014, 18.). Toisaalta 2016 työnteon kannusteet ovat parantuneet etupäässä työtulovähennyksen merkittävän korotuksen vuoksi (Kotamäki 2016).

Nykyisen sosiaaliturvan yhteydessä puhutaan usein myös byrokraloukusta, mikä tarkoittaa tilannetta, jossa sosiaaliturvajärjestelmän monimutkaisuus ei kannusta ottamaan vastaan etenkin lyhytaikaista työtä, koska etuuksien maksaminen uudelleen on epävarmaa ja edellyttäisi byrokraattisen prosessin läpikäymistä. Lisäksi etuuksien maksuihin tulee viiveitä, kun henkilöt joutuvat tekemään tuloksetyksiä. Erilaiset etuuksien käsittelyaikoihin ja maksuihin liittyvät viiveet saattavat johtaa ylivelkaantumiseen ja maksurästeihin sekä pahimmillaan ulosottoon. Tällaisessa tapauksessa suojaosuuden jälkeinen työtulo mitataan automaattisesti ulosottoon. Velkaongelmat ovat varsin yleisiä työttömien keskuudessa.

Yksilölle voi olla myös hankalaa arvioida työnteon kannattavuutta tilanteessa, jossa tulot koostuvat useista erilaisista etuuksista. Vaikka työllistymisveroaste ja/tai efektiivinen marginaaliveroaste eivät pienentyisikään merkittävästi, jo byrokraloukun katoaminen voi vaikuttaa työvoiman tarjontaan myönteisesti, koska nykyiseen tapaan työtulojen vaikutusta sosiaaliturvaan ei tarvitsisi enää erikseen miettiä. Vaikutukset työllisyysasteeseen voisivat olla tätä kautta myönteisiä myös itsensä työllistämisen lisääntymisen kautta. Nykyisin monen pelkona on, että etenkin osatoiminen yrittäjyys tulkitaan siten, että työntekijä menettää oikeutensa työttömyysturvaan.

Perustuloa käsitelleissä työllisyystoimijoiden asiantuntijahaastatteluissa (Kurvinen 2016) tuotiin esille etenkin byrokraloukkujen aiheuttamat kielteiset seuraukset. Kun elämä on mitoitettu tietyn säännöllisen tulon mukaisesti, voi byrokraloukku takia viivästyneet tai saamatta jääneet tulot sotkea elämänhallintaa merkittävästi. Työttömien on siis vaikea ottaa riskiä toi-

meentulonsa suhteen, vaikka lyhytaikainenkin työ voisi pidemmällä aikavälillä helpottaa työllistymistä kokoaikaiseen työsuhteeseen.

Asiantuntijat näkivät ongelmia myös siirtymisessä työmarkkinastatuksesta toiselle. Tästä syystä esimerkiksi sairauspäivärahalle ei välttämättä hakeuduta. Mikäli TE-toimistossa ei olla tietoisia työttömän heikentyneestä työkyvystä, voi se johtaa epätarkoituksenmukaiseen työvoimapalveluiden tarjoamiseen. Sairastamistietoa tarvittaisiin jatkossa myös mahdollisen työkyvyttömyyseläkepäätöksen teossa.

6.2 Kannustinloukkujen purkaminen

Vero- ja sosiaaliturvajärjestelmien kannustavuuden arviointiin on kehitetty erilaisia mittareita, joista tavallisimpia ovat efektiiviset marginaaliveroasteet, työllistymisveroasteet ja kynnyspalkat. Efektiivinen marginaaliveroaste mittaa sitä verotuksesta ja tulonsiirtojen pienentymisestä seuraavaa tulonmenetystä, jonka pieni työtulon lisäys aiheuttaa. Työllistämisveroasteet lasketaan periaatteessa samalla kaavalla, mutta niissä tarkastellaan henkilön siirtymistä työttömyydestä osa-aika- tai kokoaikatyöhön ja siirtymistä osa-aikatyöstä kokoaikatyöhön, ts. kuinka suuri verojen kasvun ja etuuksien pienentymisen yhteisvaikutus on suhteessa palkkatulon kasvuun. Kynnyspalkka tarkoittaa pienintä palkkaa, jolla saa yhtä paljon tuloa kuin työttömänä ollessaan. Kannustinloukku voidaan määritellä esimerkiksi tilanteeksi, jossa työtulon lisäyksestä vähintään 80 prosenttia hupenee tuloveroihin ja sosiaaliturvaetuuksien pienentymiseen.

On tulkinnanvaraista, milloin henkilön katsotaan olevan tulo- tai työttömyysloukussa. Yleisesti on kuitenkin ajateltu, että efektiivisen marginaaliveroasteen ollessa yli 70 % ja työllistymisveroasteen yli 80 %, henkilö on kannustinloukussa. Joskus nykyjärjestelmässä päädytään jopa 100 prosentin efektiivisiin marginaaliveroasteisiin.

Työllistymisveroasteen laskemiseen on pyritty myös nykyisen järjestelmän suojaosilla, joita on liitetty työttömyysturvaan ja asumistukeen sekä pienemmässä määrin myös toimeentulotuen perusosaan. Suojaosien voidaan kuitenkin katsoa siirtävän kannustinloukut eri tulotasolle ja lisäävän kustannuksia, eli täysin ongelmattomia ne eivät ole (Kotamäki & Kärkkäinen 2014).

Vuoden 2013 suojaosauudistus paransi työnteon kannustimia siirryttäessä matalapalkkaiseen osa-aikatyöhön, mutta heikensi kannustimia puolestaan soviteltua päivärahaa saavan henkilön kohdalla. Vuoden 2015 lainsäädännöllä estimoituna lähes neljännes puolipäivätyötä tekeivistä oli kannustinloukussa siirtyä kokopäivätyöhön. (emt.)

Pitkällä aikavälillä suojaosat voivat periaatteessa lisätä työllisyyttä, mutta samalla myös vähentää yhteiskunnassa tehtyjä kokonaistyötunteja, koska efektiivinen marginaaliveroaste pysyy korkeampana suurempiin palkkatuloihin saakka. (emt., 29.) Perustulon osalta on olennaista huomioida, että perustulon taso ja sitä kautta veroasteet sekä yhteisvaikutus muiden tukien ja asiakasmaksujen kanssa määrittävät, vähentääkö vai lisääkö se kannustinloukkuja vai pysyvätkö taloudelliset kannustinloukut ennallaan. Kaikissa vaihtoehdoissa perustulo ei vähennä taloudellisia kannustinloukkuja ainakaan merkittävästi. Sen sijaan byrokratialoukkuja, tulojen viipeitä ja katkoksia se voi vähentää ja lisätä mahdollisuuksia ottaa vastaan satunnaista työtä pelkäämättä, että saatu sosiaaliturvastatus vaarantuisi. Tällä puolestaan on todennäköisesti positiivinen vaikutus ihmisten työmarkkinakäyttäytymiseen.

Yleisellä tasolla tarkasteltuna työnteon kannustimet paranevat, mikäli pienituloiset työntekijät hyötyvät mallista enemmän kuin työttömät. Byrokratialoukkujen näkökulmasta tukien yhtenäistäminen ja tarveharkinnan lieventäminen ovat varmastikin toimivia keinoja kannustinten parantamiseksi. Mutta myös perusturvaviidakon raivaamiseen liittyy omat ongelmansa ja yhteiskuntapoliittiset jännitteet: intressiryhmien edunvalvonta, poliittiset rintamalinjat ominen ristiriitoineen, mikä tuli ilmi mm. Sata-komiteassa (ks. esim. Soininvaara 2010).

Kannustinloukkuja synnyttävät nykyjärjestelmässä ennen muuta asumistuki, toimeentulotuki ja ansiosidonnainen työttömyysturva. Asumistuki ja toimeentulotuki vähenevät selvästi työtulojen myötä, mistä syystä ne aiheuttavat kannustinongelmia suojaosista huolimatta. Ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan on puolestaan yhdistetty kannustinongelmia, koska ansiosidonnaisella työttömyysturvalla elävien työllistymisveroasteet ovat perusturvan varassa elävien veroasteita korkeammat.

Ansiosidonnaisen työttömyysturvan kannustinongelmia on pyritty ratkomaan sovitellulla päivärahalta, joka mahdollistaa työtulojen ja työttömyysturvan paremman yhteensovittamisen. Työttömyyspäivärahasta vähennetään 50 % sovittelujakson palkkatuloista. Enintään tulot voivat muodostaa saman verran kuin päivärahan perustana oleva palkka olisi. (kts. esim. TYJ.) Soviteltua päivärahaa maksetaan ainoastaan, mikäli osa-aikainen työskentely ei johdu työntekijän omasta valinnasta. Kokoaikainen työskentely voi puolestaan kestää enimmillään kaksi viikkoa. Työntekijän on oltava myös osa-aikaisen työn aikana ilmoittautunut TE-toimistoon työttömäksi työnhakijaksi. Mikäli soviteltu päiväraha säilytettäisiin nykyisen kaltaisena perustulon yhteydessä, työllistymisen kannustimet heikentyisivät, mikäli marginaaliveroasteet nousisivat. Perustulon idean mukaisesti perustulo korvaisi sovitellun päivärahan.

Vaikka ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan onkin liitetty kannustinongelmia, voi se toisaalta myös kannustaa työntekoon, kun ihminen tietää, että työtä tehdessään hän samalla myös kerryttää oikeutta parempaan työttömyysturvaan (esim. Kopra 2007, 43).

Ansiosidonnaista työttömyysturvaa saavien lisäksi erityisenä ongelmaryhmänä kannustimien näkökulmasta on pidetty yksinhuoltajia, joiden saamien etuuksien taso voi nousta korotusten johdosta selvästi muiden etuudensaajien tasoja korkeammiksi (Viitamäki 2015).

6.3 Kannustinmuutosten mahdolliset työllisyysvaikutukset

Työnteon kannustinmuutosten työllisyysvaikutuksia voidaan ennustaa hyödyntämällä aiemmista tutkimuksista saatuja työvoiman tarjonnan joustoestimaatteja (Hämäläinen & Verho 2016) tai arvioimalla rakenteellisen työntarjontamallin parametreit. Perustulon vaikutusten arviointi tältä pohjalta on kuitenkin epävarmaa, koska malleihin liittyy runsaasti oletuksia ja perustulon synnyttämistä käyttäytymisvaikutuksista ei ole juurikaan saatavilla luotettavaa tietoa. Työllisyysvaikutusten tutkimiseen perustulokokeilu tarjoaa siis teoreettisia laskelmia huomattavasti luotettavamman tutkimusasetelman.

Työvoiman tarjonnan korostaminen kannustinloukkuja purkamalla on ollut kansainvälisten trendien mukaisesti työllisyyspolitiikan asialistalla aina 1990-luvun puolivälistä alkaen. Työttömyysturvan tasolla tämä on näkynyt työttömien perusturvan tason heikentymisenä suhteessa työllisten ostovoimaan, keston lyhenemisenä, tarveharkinnan kiristymisenä ja tukiin liitettyjen velvoitteiden lisääntymisenä. Lisäksi työttömien aktivointitoimenpiteitä on pyritty aktiivisesti kehittämään työllisyyden edistämiseksi ja syrjäytymisen ehkäisemiseksi. (esim. Julkunen 2013.)

Koska osassa ekonometrisistä tutkimuksista on havaittu, että työvoiman tarjontaa voidaan lisätä myös nk. motivaatio-/uhkavaikutuksen (kts. esim. Hämäläinen 2013, 180) avulla, on työttömyysturvaan liitetty myös sanktioita. Kannustavuuden ja eriarvoisuuden vähentämisen välillä saattaa olla ristiriitaa (trade-off). Monia kannustinmittareita voisi kaunistella alentamalla sosiaaliturvan vähimmäistasoa. Siitä seuraisi kuitenkin köyhyyden lisääntyminen ja toimeentulovaikeuksien pahentuminen pienituloisilla väestöryhmillä, ilman takeita työllisyyden merkittävästi parantumisesta. Arviointitutkimuksista saatu tieto aktivointipolitiikan ja motivaatio-/uhkavaikutuksen tehokkuudesta on ristiriitaista, minkä lisäksi sanktioihin tukeutuvaa aktivointia on kritisoitu muun muassa köyhyyden lisäämisestä ja työn laatuksymysten unohtamisesta (esim. Kautto 2004, 23; Karjalainen 2013, 209).

Perustulokokeilun avulla onkin mahdollista arvioida, millainen vaikutus sanktioiden poistumisella on ihmisten työmarkkinakäyttäytymiseen. Hollannissa suunnitteilla olevien kokeilujen yhteydessä onkin puhuttu perustulosta nimenomaan "luottamusrahana", sillä Hollannissa halutaan testata, toimisiko järjestelmä tehokkaammin ilman sanktioita ja raskasta hallintoa. Myös Saksassa perustulokeskustelu kiihtyi vuodesta 2003 alkaen nimenomaan vastauksena sosiaaliturvan vastikkeellisuutta ja sanktioita lisänneille Hartz-reformeille (Perkiö 2013, 9).

Työllisyystoimijoiden haastatteluissa todettiin, että resursseja haluttaisiin myös meillä käyttää siten, että ne keskitettäisiin helpommin työllistyvien ihmisten auttamiseen. Työttömyysturvan vastikkeellisuuden ei katsottu haastatteluissa toimivan tällä hetkellä. Työ- ja palvelutarjouksia sekä sanktioita on kuitenkin ohjeistettu lisäämään nykyisestä.

Kannustinloukkuja ja motivaatio-/uhkavaikutusta tarkasteltaessa on hyvä tiedostaa, että niiden lisäksi myös muut tekijät vaikuttavat työllisyyden kehitykseen. Kannustinloukkuja on myös purettu aktiivisesti aina 1990-luvulta lähtien, mutta työttömyys ei ole laskenut odotetunlaisesti (Hiilamo 2003). Ei siis ole realistista odottaa, että yksin työvoiman tarjontaa korostamalla voitaisiin ratkaista työttömyysongelma.

Eräs keskeinen tapa, jolla perustulo voi vaikuttaa positiivisesti työllisyyteen on se, että perustulo takaa ansiotuloon yhdistyneenä työntekijälle kohtuullisen toimeentulon ja madaltaa näin työn vastaanoton kynnystä. Toimeentuloa parantava vaikutus korostuu erityisesti silloin, kun työstä saatavat tulot ovat alhaiset, työsuhteet lyhyet ja tulot vaihtelevat. Perustulo poistaisi tulovirtaan liittyvää epävarmuutta. Pienten ja vaihtelevien tulojen saajia on mm. yksityisten palvelujen aloilla, itsensä työllistäjien keskuudessa sekä kulttuurin ja luovien alojen työntekijöiden ryhmissä.

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

Vaikka perustulo ja minimipalkka eivät suoraan ole verrannollisia, tutkimustulokset minimipalkan käyttöönotosta voivat antaa alustavia viitteitä siitä, että perustulon vaikutukset eivät kaikissa olosuhteissa olisi pelkästään myönteisiä. Perustulo voi lisätä pienipalkkaisten työsuhteen

teiden tarjontaa, mutta se voi myöskin nostaa minimipalkkojen tasoa ja vähentää työpaikkojen tarjontaa matalapalkka-aloilla. Yksi mahdollisuus on myös se, että perustulo vahvistaa työnhakijan neuvotteluasemaa ja johtaa siihen, etteivät työntekijät hyväksyisi kohtuuttoman pieniä palkkatarjouksia tai epäedullisia työn ehtoja. Myös työllisyys- ja sosiaaliturvajärjestelmämme sisältää erilaisia universaaleja ja syyperusteisia etuisuuksia, jotka voivat joko tukea tai viedä pohjaa perustulon oletetuilta työllisyysvaikutuksilta. Instituutioilla ja niiden toimintakäytänteillä voi olla ratkaiseva merkitys lopputulokseen ainakin työmarkkinoiden erityisryhmi- en osalta (vrt. Asplund ja Koistinen 2014). Myöhemmät mikrosimulaatioharjoitelmat pureutu- vat tähän problematiikkaan. Ne osoittavat, että perustulo sinällään ei ole mikään automaatti- nen patenttiratkaisu vaan tarvitaan myös muun sosiaaliturvajärjestelmän uudelleenarviointia.

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

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

Edellä esitetyn perusteella perustulon työllisyysvaikutusten arvioiminen on hyvin moniulottei- nen ja vaativa tehtävä. Empiiristä tietoa ei ole juurikaan saatavilla. Perustulon työllisyysvaiku- tukset riippuvat paitsi kokeiltavasta perustulon mallista (saamisen ehdot, korvaustasot ja sen suhde muihin työllisyys- ja sosiaaliturvaetuisuuksiin) myös siitä, millaisten työmarkkinoiden rakenteiden sekä työvoiman kysynnän ja tarjonnan olosuhteissa sitä sovelletaan. Se, ketkä hyötyisivät perustulosta eniten, on keskeinen kysymys, mutta samalla yksi vaikeimmin arvioi- tavissa olevista asioista. Se, ovatko perustulosta hyötyjiä pienituloiset, työttömät, epävakais- sa työsuhteissa työskentelevät, mikroyrittäjät vai palvelualojen työnantajat ja kolmannen sek- torin toimijat, on kysymys jota voidaan toistaiseksi arvioida vain epäsuorasti ja ennakkoiden. Vasta perustulon kokeilu tarjoaa tähän arviointivälineitä.

6.4 Työ on muutakin kuin pelkkä rahan lähde

Kannustavuuslaskelmissa on etualalla lyhyen aikavälin taloudellinen hyöty. Esimerkiksi huo- nolla palkalla työllistymisen vaikutusta tulevaan eläkkeeseen tai ansiosidonnaisen sosiaalitur- van tasoon ei juuri käsitellä. Epäilemättä perheissä tehdään usein jonkinlaisia laskelmia ja karkeita arvioita, kannattaako jotakin työtä ottaa vastaan ja kuinka suuri on käteen jäävä osuus. Käytettävissä oleviin tuloihin vaikuttavat monet eri tekijät, kuten palkkataso, verot, etuuksien muutokset, työmatkakulut sekä lasten päivähoiton järjestäminen. Kaikki ongelmat eivät ole kuitenkaan puristettavissa taloudellisten laskelmien muotoon, eikä työpaikan vas- taanottaminen ole yksinomaan taloudellinen kysymys: työ tuo rahaa, mutta myös sosiaalista

osallisuutta ja identiteettiä. Ansiotyön positiiviset vaikutukset ihmisten arkeen ja identiteettiin voivat painaa vaakakupissa enemmän kuin epäedullisilta vaikuttavat kannustinlaskelmat.

Työn merkitys on suomalaisille edelleen suuri (esim. Haavisto 2014, 21–24; Pyöriä & Ojala 2016), mistä syystä ei ole oletettavaa, että työhön hakeuduttaisiin ainoastaan taloudellisesti syistä. Työttömien (Ervasti 2003) tai edes pitkäaikaistyöttömien (Aaltio 2014, 20–21) työmotivaatiossa ei olekaan nähty olevan ongelmia. EU- ja ETA-maat koskeneessa tutkimuksessa (Eichhorn 2014) puolestaan todettiin, että korkeakaan sosiaaliturva ei yksin tee ihmistä tyytyväiseksi elämäänsä. Onkin esitetty (esim. Hiilamo 2014; Haaparanta 2014), että työvoiman tarjonnan sijaan työvoiman kysyntään pitäisi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota työttömyyden selittäjänä.

Edellä esitetyn perusteella työnteon voidaankin katsoa kannustavan, vaikka työllistymisveroasteet ja efektiiviset marginaaliveroasteet asettuisivat joissakin tapauksissa korkealle. SAK:n ekonomisti Ilkka Kaukoranta (2015) on tuonut esille, että työnteke kannattaa esimerkiksi siksi, että työstä kieltäytymällä menettää oikeuden työttömyysturvaan, ansioturvaa maksetaan vain rajoitetun ajan, työnteke kartuttaa eläkettä, työtä tekemällä voi uusia ansiosidonnaisen työttömyysturvan työssäoloehdon, työllä on myönteiset vaikutukset ihmisten terveyteen, työ edistää tulevaa työllistymistä ja palkkakehitystä sekä työttömyys voi myös periytyä.

SAK (2015) on esittänyt, että kannustinloukkuja voitaisiin purkaa pienituloisten verotusta alentamalla ja vähentämällä työtulojen vaikutusta asumistukeen. SAK muuttaisi työtulon verovähennykset koskemaan enemmän pienituloisia, minkä lisäksi keskusjärjestö lisäisi työtulovähennykseen lapsikorotuksen. SAK katsoo, että etenkin yksinhuoltajien ja lapsiperheiden loukkuja voitaisiin purkaa näillä tavoin.

Valtioneuvoston kanslian tilaamaan tutkimuksen (Matikka, Harju & Kosonen 2016) mukaan tuloveromuutosten vaikutukset työvoiman tarjontaan ovat itse asiassa vähäisiä. Tästä syystä veropolitiikassa tehdyt laajat tuloveron kevennykset eivät ole lisänneet työllisyyttä merkittävästi. Tutkijat epäilevätkin, että veropolitiikkaa paremmin työvoiman tarjontaa voisivat lisätä julkisen sektorin panostukset työvoiman tarjontaa lisääviin hyödykkeisiin, kuten lasten päivähoitoon, koulutukseen ja terveydenhuoltoon.

Vaikka työvoiman tarjonnan osallistumisjousto onkin vähäinen, kannustimien vaikutus on merkittävämpi ryhmissä, joissa osallistuminen on nykyisellään vähäistä. Esimerkkinä tällaisesta vaikutuksesta tutkijat pitävät lasten hoitamiseen liittyvien tukien määrää suhteessa pienten lasten äitien työhön osallistumiseen. Myös suurituloiset ja yrittäjät reagoivat herkästi tuloveroihin, mutta eivät vähentämällä työntekeä, vaan lisäämällä verosuunnittelua. Tutkijat suosittelevatkin kannustimien kohdistamista tiettyihin erityisryhmiin sen sijaan, että esimerkiksi heidän kalliina ja tehottomina pitämiään työtulovähennyksiä kohdennettaisiin koko työvoimaan. Pitkän aikavälin vaikutuksista ei ole kuitenkaan käytettävissä olevaa tutkimustietoa.

Perustulokokeilun työllisyysodotuksia arvioitaessa onkin siis hyvä huomioida rajoitteet, jotka liittyvät työllisyyden edistämiseen työvoiman tarjontaa korostamalla. Ottaen huomioon etenkin nykyisen taloustilanteen, on oletettavaa, että työvoiman tarjonnan lisääminen ei yksistään riitä parantamaan kokeiluun osallistuvien työllisyystilannetta merkittävästi. Matalan tuottavuuden työpaikkojen puute ja työvoimapolitiittisen rahoituksen niukkuus nostettiin esille myös työllisyystoimijoiden asiantuntijahaastatteluissa. Perustulon ei vielä yksinään katsottu takaavan kenellekään työtä.

Taloustilanteen lisäksi osa-aikaisen työn teettämistä säädellään Suomessa työsopimuslailla, jonka mukaisesti vanhoille osa-aikaisille työntekijöille on tarjottava työtä ennen kuin uusia osa-aikaisia työntekijöitä voidaan palkata yrityksiin. Tämä lisätyön tarjoamisvelvollisuus tar-

koittaa käytännössä sitä, että perustulo ei välttämättä yksinään synnytä uusia osa-aikaisia työpaikkoja työnantajayrityksiin, vaikka se tekisikin osa-aikaisen työn vastaanottamisen nykyistä kannattavammaksi. Osa-aikatyön voimakas lisääminen vaatisi työmarkkinoiden sääntelyn purkamista.

Vaikka työllisyyden tarkastelu onkin perustulokokeilun yhteydessä ensisijainen vastemuuttaja, voi olla, että perustulon vaikutus on voimakkaampi muihin muuttujiin. Kokeilun avulla onkin hyvä tutkia myös muita koehenkilöiden hyvinvointiin vaikuttavia tekijöitä.

6.5 Osallisuus

Toimeksiannossa perustulokokeilu katsotaan toimenpiteeksi, jonka avulla sosiaaliturvaa halutaan muuttaa osallistavammaksi. Seuraavaksi arvioidaan, millaisia osallisuuteen liittyviä yhtymäkohtia perustulolla on.

Syrjäytymisen ehkäisy on ollut työttömien aktivoinnin kantava periaate viimeiset parikymmentä vuotta. Tästä syystä kansainvälisten trendien mukaisesti inklusiivisuus eli osallistavuus on pyritty poikkeuksetta integroimaan sosiaaliturvaa koskeviin uudistuksiin. Usein tähän ajatteluun on kytketty myös ajatus sosiaaliturvan vastikkeellisuuden lisäämisestä, vaikka vastikkeellisuutta ei tulisi automaattisesti pitää inklusiivisuutta lisäävänä tekijänä.

Syrjäytyminen ja osallistavuus ovat poliittisia käsitteitä ja niillä voidaan tarkoittaa eri yhteyksissä hyvinkin erilaisia asioita. Määriteltäessä sosiaaliturvan osallistavuutta tutkimuksen keinoin olisikin tarkoituksenmukaista tuoda avoimesti esille mittarit, joiden ajatellaan olevan kytköksissä syrjäytymisriskiin ja osallisuuden kokemukseen. Myös tähän liittyy väistämättä arvovalintoja, mutta näin vältetään syrjäytymispuheeseen liitetyiltä suurimmilta ongelmilta; ihmisten syyllistämiseltä ja kuvaamisesta passiivisina toimijoina (Helne 2002).

Tuula Helne (2004, 30) on tuonut esille, että syrjäytymättömyyden vähimmäiskriteerinä pidetään nykyisin palkkatyötä, tietynlaista kulutustasoa ja oikeanlaista sosiaalista verkostoitumista. Toisin sanoen lähes jokainen meistä on potentiaalinen syrjäytynyt jossain elämänvaiheessa. Ruth Levitas (1998, 7–28) on puolestaan tunnistanut kolmenlaisia syrjäytymisdiskursseja. Ensimmäisessä vastaukseksi syrjäytymiseen nähdään riittävä toimeentulo, toinen lähestyy asiaa palkkatyökansalaisuuden kautta ja kolmas vaatii syrjäytyneille moraalia, yrittämistä ja omaa vastuuta.

Syrjäytymisen vastakohtana eli osallisuuden kokemuksen kannalta tärkeänä on pidetty puolestaan luottamusta, sitoutumista ja kuulluksi tulemistä. Myös omaehtoisuuden on katsottu olevan tärkeä tekijä osallisuuden kokemuksen syntymisessä. Tässä mielessä käsite osallistava näyttäytyy jokseenkin ongelmallisena, sillä se viestii nimenomaan ylhäältä alaspäin tulevaa ohjausta. Myös kokemukset turvallisuudesta, yhteenkuuluvuudesta ja oikeudenmukaisuudesta voivat määrittää, missä määrin ihminen kokee osallisuutta. (esim. Särkelä-Kukko 2014; Rouvinen-Wilenius 2014.)

Mikäli käsitämme syrjäytymisen ajautumiseksi sosiaalisesti ja taloudellisesti ongelmallisiin olosuhteisiin, perustulon tasolla voidaan tulkita olevan taloudellisesta näkökulmasta vaikutusta osallisuuden kokemukseen. Toisaalta myös matalampi perustulo voi johtaa tulojen ja sitä kautta osallisuuden lisääntymiseen, mikäli työllistyminen helpottuu.

Osallisuuden sosiaalisten ulottuvuuksien arvioiminen on kuitenkin selvästi hankalampaa ja sen mittaaminen vaatisi syrjäytymiskäsitteen tarkkaa määrittelyä. Osallisuutta voidaan tutkia tarkastelemalla esimerkiksi perustulon vaikutuksia EU-indikaattoreihin, kuten työmarkkina-

asemaan, työhistoriaan, koulutukseen, terveyteen, asuinoloihin, sosiaalisiin suhteisiin, velkaantuneisuuteen ja elinympäristöön. (SVT 2009; EU-SILC.) Myöskään subjektiivisen kokemuksen merkitystä ei tulisi unohtaa puhuttaessa syrjäytymisestä. Perustulon ja osallisuuden välisen kytköksen tutkimista voidaan syventää jatkoselvityksessä tarkemmin, mikäli tämä katsotaan aiheelliseksi.

Köyhyyden on katsottu heikentävän ihmisten päätöksentekokykyä (Mullainathan & Safir 2013). Mikäli perustulo onnistuisi nostamaan yhä useampia ihmisiä köyhyydestä, voisi se edistää myös ihmisten elämänhallintaa ja tätä kautta osallisuutta. Köyhyyteen on liitetty myös muita osallisuuteen vaikuttavia tekijöitä, kuten kielteiset vaikutukset terveydentilaan, ravintoon, päihteidenkäyttöön, velkaantumiseen ja asumisolosuhteisiin (Sironen & Saastamoinen 2014, 24–29). Osallisuuden taloudellinen ja sosiaalinen ulottuvuus ovat siis usein kytköksissä toisiinsa.

Kanadan Manitobassa 1974–1979 järjestetyn negatiivisen tuloveron kenttäkokeen seurauksena juuri terveyteen liittyvien ongelmien havaittiin vähenevän. Erityisesti mielenterveysongelmiin Mincome-kokeilulla vaikutti olevan myönteinen vaikutus. Ihmiset myös kouluttautuivat aiempaa enemmän. (Forget 2011.)

Sveitsissä toteutetussa kyselytutkimuksessa 67 % vastaajista uskoi, että perustulo vapauttaisi ihmiset olemassaoloon liittyvistä peloista, eli lisäisi siis toisin sanoen osallisuuden kokemuksessa tärkeänä pidettyä turvallisuudentunnetta. Etenkin nuoret olivat tätä mieltä. (DemoSCOPE 2015.)

Perustulokeskustelussa on kuitenkin myös esitetty, että perustulo voisi lisätä syrjäytymistä, kun etuudensaajia ei enää veloitettaisi vuorovaikutukseen viranomaisen kanssa. Tämä tuotiin esille myös työllisyystoimijoiden asiantuntijahaastatteluissa. Toisaalta on myös esitetty, että perustulo vapauttaisi viranomaiset kontrollitehtävästä tarkoituksenmukaisempaan asiakaspalvelutyöhön. Myös tämä näkökulma esiintyi asiantuntijahaastatteluissa; monimutkaisen järjestelmän katsotaan vievän paljon resursseja, kun työttömiä joudutaan neuvomaan toimaan sen parissa.

Perustulon on katsottu myös vähentävän sosiaaliturvan stigmatisoivia piirteitä. Leimautumisella voidaan katsoa olevan kielteisiä vaikutuksia niin sosiaalisiin suhteisiin kuin työmarkkinoille integroitumiseenkin. Tähän kiinnitti aikoinaan huomiota jo Adam Smith Kansojen varallisuus –kirjassaan. Myöhemmin asiaa ovat pohtineet mm. John Rawls (1999) ja Martha Nussbaum (2011). Molemmille tärkeää on se, että kaikille taataan riittävät toimeentulon edellytykset, jotta kaikkein huonoimmassa asemassa olevillakin olisi monipuoliset edellytykset käyttää vapausoikeuksiaan, jotta he voisivat tehdä järkeviä päätöksiä ja elää ihmisarvoista elämää (Rawls 1999, 114). Myös EU:n tasolla on käyty vastaavaa keskustelua. Euroopan komission suosituksissa vuodelta 1992 mainitaan, että EU:n tasolla tulisi kehittää kriteerejä riittävistä resursseista ja tuesta, jotka takaavat yksilöille kohtuullisen toimeentulon ja estävät sosiaalista syrjäytymistä. Sananmukaisesti suosituksessa (92/44/EEC) todettiin, että ”to recognise the basic right of a person to sufficient resources and social assistance to live in a manner compatible with human dignity as part of a comprehensive and consistent drive to combat social exclusion” (Frazer ja Marlier 2009, 6).

Siitä huolimatta, että Euroopan maiden välillä on suuria eroja niin sosiaalipolitiikan institutionaalisessa rakenteessa kuin järjestelmän kattavuudessa ja anteliaisuudessa, viimeisten vuosikymmenten kehityksessä ollut leimallista, että etuisuuksia on kytketty yhä tiukemmin työllisyystukiin ja aktivointiohjelmiin. Samalla monissa jäsenmaissa on tehty myös muita reformeja, jotka korostavat työhön osallistumisen ensisijaisuutta ja tämä koskee myös sosiaali-

sia tulonsiirtoja ja erilaisia palveluita. Jos sosiaalituen saaja ei täytä työmarkkinoille osallistumiseen liittyviä vaatimuksia, on uhkana etuisuuksien menetys. Sen ohella useimmissa EU-maissa on toimeenpantu myös muutoksia työllisyysturvaan ja muihin sosiaalietuisuuksiin.

Koska perustulo olisi vastikkeeton etuus, muuttaisi se työttömien suhdetta nykyisiin aktivointitoimenpiteisiin. Työttömillä olisi jatkossa mahdollisuus kieltäytyä aktivointitoimenpiteistä ilman mahdollisuutta etuuden leikkauksiin tai karenssihin. Tämä vaikuttaisi myös kuntien rooliin siten, että työmarkkinatuen kuntaosuuksia ei voitaisi langettaa enää kuntien maksettaviksi, mikäli työttömiä ei ohjata aktivointitoimenpiteisiin.

Työllisyystoimijoiden haastatteluissa (ks. jakso 9) epäiltiin, että kunnat eivät tästä syystä edes välttämättä lähtisi kehittämään vaihtoehtoisia palveluita työttömille. Riittävän toimeentulon on toisaalta ajateltu mahdollistavan myös omaehtoisen aktiivisuuden esimerkiksi kansalaisyhteiskunnassa ja siten vähentävän syrjäytymistä. Aktivointitoimenpiteistä kieltäytymisen osallisuusvaikutuksia olisi hyvä tutkia perustulokokeilun yhteydessä, sillä aktivointitoimenpiteitä on alusta alkaen perusteltu nimenomaan syrjäytymisen ehkäisyllä.

Mikäli aktiivisiin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistumiseksi haluttaisiin säilyttää kannustimia, voitaisiin perustulon päälle maksaa erikseen korotusosia ja kulukorvauksia. Tämä on lähellä ajatusta osallistumistulosta, jota käsitellään tarkemmin vaihtoehtoisten mallien yhteydessä.

Työllisyystoimijoiden haastatteluissa työstä kieltäytyminen nähtiin mahdollisena myös nykyisessä järjestelmässä, joten tätä kautta syrjäytymisvaikutus ei välttämättä lisääntyisi. Asiantuntijahaastatteluissa nousi esille myös se, että nykyisilläkään TE-palveluilla ei voida estää syrjäytymistä. Asiantuntijat näkivät hyvänä, että pelkän toimeentulon hakijat poistuisivat TE-palveluiden asiakaskunnasta. Tämä säästäisi heidän mukaansa resursseja nimenomaan niille, jotka ovat motivoituneita työllistymään tai kouluttautumaan. Nykyisen järjestelmän katsottiin olevan työntekijöille myös henkisesti raskas. Toisaalta haastatteluissa esiintyi myös epäily siitä, siirtyisivätkö vaikeammin työllistyvät kolmannen sektorin ja kuntien vastuulle.

Perustulo vaatisi asiantuntijoiden mukaan palvelujärjestelmän kehittämistä. Ennen muuta ennaltaehkäiseviin palveluihin ja palveluiden aktiivisempaan tarjoamiseen pitäisi kiinnittää huomiota. Myös palveluiden matala kynnys ja ihmisten vaikutusmahdollisuudet nähtiin tärkeinä.

Työllisyysasiantuntijat katsoivat erityisesti hyötyviksi ryhmiksi elämäntilanteen (esim. omaishoito tai vammaisen lapsi) takia työttömät, työkyvyttömät, ikääntyneet työnhakijat, joiden työmarkkina-asema on heikompi, silpputyöntekijät, itsensä työllistäjät ja osa-aikaiset yrittäjät, maaseudulla asuvat ja maahanmuuttajaperheiden kotiäidit.

Vaikka erilaisten mallien kannatus jakaantuikin työllisyystoimijoiden haastatteluissa, kaikki alleviivasivat sen tärkeyttä, että perusturvaan liittyisi säännöllisyys, ennustettavuus ja jatkuvuus eri elämäntilanteissa.

6.5.1 Syrjäyttäisikö perustulo nuoret?

Yksi perustulokokeilun koeasetelmaan liittyvistä keskeisimmistä kysymyksistä on, mitä ryhmiä kokeiluun halutaan mukaan. Tulosten yleistettävyyden lisäksi kysymys on myös siitä, voidaanko tiettyjen erityisryhmien sosiaaliturvaa muuttaa merkittäväällä tavalla nykyisestä tietämättä, millaisia vaikutuksia muutoksella tulisi olemaan kyseisten ryhmien asemaan. Ky-

symys nousee esille pohdittaessa ennen muuta sitä, tulisiko nuoret ottaa mukaan perustulokokeiluun.

Nuoret on perinteisesti ollut keskeisin ryhmä, jonka syrjäytymistä on haluttu ehkäistä sosiaaliturvan vastikkeellisuudella, eli käytännössä usein aktivointitoimenpiteiden avulla. Viimeisin laajamittaisempi nuoriin kohdistunut aktivointihanke on ollut nuorisotakuu, jonka tulokset ovat kuitenkin jääneet odotettua vähäisemmiksi (Hämäläinen, Hämäläinen & Tuomala 2014). Tämä ei sinänsä ole yllättävää, sillä kansainvälisten tutkimusten perusteella nuoriin kohdistettujen aktivointitoimenpiteiden ei ole katsottu olevan erityisen tehokkaita (Card, Kluve & Weber 2010, 3). Perustulo olisi aktivoinnin näkökulmasta merkittävä uudistus, sillä vastikkeeton etuus tarkoittaisi lähtökohtaisesti mahdollisuutta kieltäytyä aktivointitoimenpiteistä ilman sanktiouhkaa.

Perustulokeskustelussa onkin kannettu huolta siitä, kuinka vastikkeeton raha vaikuttaisi erityisesti koulutuksen ja työelämän ulkopuolella oleviin nuoriin (ns. NEET-nuoret, Not in Employment, Education or Training). Koulutuksen ja työmarkkinoiden ulkopuolella olevia 16–29-vuotiaita ilman perusasteen jälkeistä tutkintoa oli Suomessa vuoden 2013 työssäkäyntitilaston mukaan noin 45 000 (Määttä & Määttä 2015, 5). Tämä ei tietenkään tarkoita sitä, että kaikki 45 000 nuorta olisivat automaattisesti syrjäytymisvaarassa, vaikka tällaisiakin tulkintoja usein tehdään (Larja 2013).

Perustulon vastustajat ajattelevat usein, että perustulo olisi syrjäytymisraha, joka hylkäisi vastikkeellisuuteen liitetyn vastuunkannon heikompiosaisista (esim. Kopra 2007, 88–89). Huolta nuorten syrjäytymisestä on kannettu kuitenkin myös perustulon kannattajien keskuudessa ja esimerkiksi vihreät (2014) ovat esittäneet, että alle 25-vuotiaille perustuloa voitaisiin maksaa sillä reunaehdolla, että nuori opiskelee tai käy töissä. Työelämän ja opiskelun ulkopuolella olevat nuoret voisivat kuitenkin vihreiden mallissa ansaita oikeuden perustuloon nykyisten aktivointitoimenpiteiden kautta.

Myös yhteiskuntapolitiikan professori Heikki Hiilamo (Suomenmaa 20.1.2015) on esittänyt, että perustulokokeilussa perustulon tulisi olla osittain vastikkeellista. Syrjäytymisvaarassa olevat nuoret voitaisiin hänen mukaan velvoittaa osallistumaan opiskeluun tai muuhun toimintaan. TE-toimistojen työntekijät arvioivat (Kurvinen 2016), että he voisivat keskittyä paremmin nuorten tukemiseen, jos perustulo keventäisi heidän työtaakkaansa. Tämä on ollut yleinen argumentti perustulon puolesta laajemminkin.

Oman perustulomallinsa kehittänyt maineikas brittiläinen ajatushautomo Royal Society of Arts (RSA) on puolestaan esittänyt (Painter & Thong 2015, 20), että 18–25-vuotiaat tulisi velvoittaa allekirjoittamaan moraalinen sopimus, jossa nuoret lupautuvat osallistumaan yhteiskuntaan työnteon, yrittämisen, opiskelun tai hoivan kautta. Sopimusta ei kuitenkaan valvottaisi mitenkään, eikä siihen liitettäisi myöskään sanktioita. Ajatus muistuttaa nykyiseen aktivointiin kytkeytyvää sopimuksellisuutta, joka näkyy käytännössä työttömien aktivointi- ja työllistymissuunnitelmien muodossa.

Nykyisiin aktivointitoimenpiteisiin velvoitetaan viime kädessä sosiaaliturvan sanktioiden uhallla. On kuitenkin mahdollista, että sanktioiden avulla ei välttämättä pystytä ohjaamaan nuorten käyttäytymistä haluttuun suuntaan. Alle 25-vuotiaita toimeentulotuen saajia käsitelleessä tutkimuksessa (Palola, Hannikainen-Ingman & Karjalainen 2012) sanktioilla ei katsottu olevan vaikutusta nuorten koulutukseen hakeutumiseen. Suurimmaksi esteeksi nuorten koulutukseen ja työhön hakeutumiselle arvioitiin todellisten työllisyys- ja koulutusmahdollisuuksien puute. Tuoreen tutkimuksen (Pyöriä & Ojala 2016) mukaan työn merkitys vaikuttaisi olevan

suuri myös y-sukupolven (15–29-vuotiaat) keskuudessa, joten nuorten vetäytyminen työmarkkinoilta ei ole todennäköisesti perustulon suurimpia uhkakuvia.

Kun pohditaan, kuinka nuorten käyttäytymistä voitaisiin ohjata siihen suuntaan, että se lisäisi yhteiskunnan koheesiota, on samalla tiedostettava, että myös taloudellinen tilanne ja yhteiskunnan rakenteet luovat omat rajoitteensa ja mahdollisuutensa osallisuuden kokemuksen kehittymiselle. 1990-luvun laman lapsien nykytilanteesta on piirtynyt rekisteriaineistoihin perustuneessa tutkimuksessa (Paananen ym. 2012) synkkä kuva heidän nykytilanteestaan. Vuonna 1987 syntyneen sukupolven keskuudessa on havaittu esiintyvän poikkeuksellisen paljon rikollisuutta, mielenterveysongelmia ja vähäistä kouluttautumista.

Perustulon on myös uskottu nuorten syrjäyttämisen sijaan parantavan nuorten asemaa. Ilpo Lahtinen (1992, 100–103) on arvioinut, että perustulo olisi vastaus nuorten taloudelliseen epäitsenäisyyteen ja lisäisi tasa-arvoa eri perhetaustoista tulevien nuorten välillä. Lahtinen katsoo, että perustulo tekisi kouluttautumisesta entistä houkuttelevamman ratkaisun nuorille. Hän ei ymmärräkään, miksi kouluttautumista tuetaan vähemmän kuin toimeentulotuen tai työttömyyskorvauksen varassa elämistä, vaikka yhteiskunta hyötyy ihmisten kouluttautumisesta.

Myös opetus- ja kulttuuriministeri Sanni Grahn-Laasonen on nostanut esille huolen opiskelijoiden toimeentulon riittävydestä esittäessään opiskelijoiden ottamista mukaan perustulokeiluun (OKM 18.2.2016). Kelan tuoreen tilastokatsauksen (Kela 25.2.2016) mukaan opintoraha hupeneekin nykyisin yhä useammalla opiskelijalla vuokranmaksuun. Opiskelijaliikkeen keskuudessa perustuloon suhtaudutaan myönteisesti ja sen katsotaan vastaavan nykyistä sosiaaliturvajärjestelmää paremmin työelämän vaatimuksiin (SYL 2013).

Perustulokeilua varten haastatellut työllisyystoimijat uskoivat (Kurvinen 2016) perustulon nopeuttavan opiskelua ja valmistumista. Ilpo Lahtisen tavoin katsottiin, että perustulo lisäisi tasa-arvoa opiskelijoiden välillä ja voisi edistää myös nuorten itsenäistymistä. TE-toimistojen työntekijät arvioivat, että he voisivat keskittyä paremmin nuorten tukemiseen, jos perustulo keventäisi heidän työtaakkaansa. Tämä on ollut yleinen argumentti perustulon puolesta laajemminkin.

Asiantuntijat katsoivat, ettei nykyisessä järjestelmässä ole itse asiassa tekijöitä, jotka estäisivät syrjäytymisen perustulojärjestelmää paremmin. He pitivät kuitenkin tärkeänä sitä, että palvelujärjestelmää kehitettäisiin ja ennen muuta ennaltaehkäiseviin palveluihin ja palveluiden aktiivisempaan tarjoamiseen panostettaisiin. Asiantuntijat pitivät tärkeinä myös palveluiden matalaa kynnystä ja ihmisten vaikutusmahdollisuuksia. Ihmisten mukaan ottamista palveluiden kehittämiseen voi pitää hyvänä ajatuksena, sillä osallisuuden kokemukseen liitetään vahvasti luottamus, sitoutuminen ja kuulluksi tuleminen (Särkela-Kukko 2014; Rouvinen-Wilenius 2014). Mona Särkelä-Kukko (emt., 47) on tuonut esille, että usein osallistettaessa ja aktivoitaessa unohdetaan myös tärkeä omaehtoisuuden periaate.

Perustulokeilulla halutaan selvittää, olisiko perustulo yksi keino parantaa työllisyyttä. Tästä syystä nuorten mukaan ottaminen voisi olla perusteltua, sillä työttömyys ja sitä kautta köyhyys ovat kiistatta keskeisimpiä syrjäytymiseen johtavia tekijöitä. On myös kiistanalaista väittää, että sosiaaliturvan vastikkeellisuus itsessään ehkäisisi nuorten syrjäytymistä.

Edellä esitetyn perusteella voitaneen kuitenkin todeta, että nuorten ottaminen mukaan perustulokeiluun ei ole myöskään täysin ongelmaton. Jos nuoret päädytään ottamaan mukaan kokeiluun, korostaa se joka tapauksessa entisestään tarvetta tutkia perustulon osallisuusvaikutuksia. Selvää lienee myös se, että nuorille tulisi tarjota aktiivisesti palveluita, vaikka toimenpiteisiin osallistuminen ei olisikaan toimeentulon ehtona.

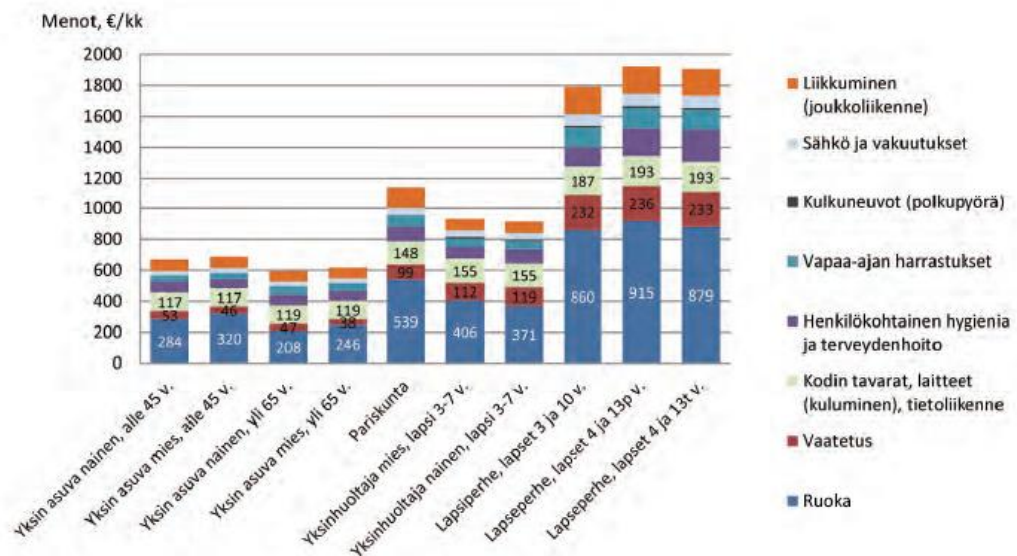
6.6 Perustulon taso

Perustulon taso on poliittinen kysymys, mistä syystä sopivaa tasoa on hankala määrittää tieteellisesti. Pääasiassa kuitenkin juuri perustulon taso ratkaisee, millaisia vaikutuksia perustulolta voidaan odottaa ja missä määrin sen avulla voidaan korvata muita etuuksia. Mikrosimulointeihin valittujen alimpien tasojen taustalla ovat ennen muuta vähimmäistoimeentulon turvaamista koskevat oikeudelliset reunaehdot, mutta alimmat tasot heijastelevat myös nykyisen perusturvan määrää.

Slovenialaistutkija Valerija Korošec (2016) on laskenut perustulon tason 24 eurooppalaiselle maalle hyödyntäen nykyisen perusturvan tasoa, suhteellista köyhyysrajaa ja mediaanipalkkaa. Perustulon taso määräytyy tässä kaavassa laskemalla keskiarvo nykyisestä perusturvasta, 50 % köyhyysrajasta ja kolmasosasta nykyistä nettokeskipalkkaa. Suomen osalta hän on päättänyt laskelmassaan 717 euron nettotasoon.

Tasokeskustelussa voidaan huomioida myös perusturvan riittävyyden arviointiraportti (THL 2015). Arviossa otettiin huomioon Kuluttajatutkimuskeskuksen kohtuullisen minimikulutuksen viitebudjetit, hintojen ja palkkojen kehitys, väestön näkemykset sekä kansainväliset vertailut. Vuonna 2014 perusturvan riittävyyden arviointiryhmän käyttämä viitebudjetti oli ilman asumiskustannuksia yksinasuvalle 675 euroa kuukaudessa ja eläkeläiselle 605 euroa kuukaudessa. Vuonna 2014 perusturva kattoi 71 % yksinasuvan viitebudjetista.

Kuvio 1. Viitebudjetti erityyppisille kotitalouksille ilman asumismenoja (2014; euroa kuukaudessa).



Kuvio 5.5.1. Viitebudjetit erilaisille kotitaloustyypeille ilman asumismenoja 2014. (€/kk)

Lähde: Lehtinen & Aalto 2014 / omat laskelmat.

Nykyistä vähimmäisturvaa matalampi perustulo näyttäytyisi ongelmallisena myös Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean lausunnon valossa. Komitea katsoi vuonna 2015 antamassaan lausunnossa, että Suomen toimeentulotuen perusosa sekä sairaus- ja vanhuusetuuksien vähimmäistasot ovat riittämättömiä. Arvio perustui etuuksien ja suomalaisten keskituloon suhteeseen. Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) on tosin tuonut esiin, että arviossa ei huo-

mioitu Suomen sosiaali- ja terveystaloudellisia, erilaisia maksukattoja ja toimeentulotuen täydentäviä osia.

Tieteellisesti tarkasteltuna eritasoisten perustulojen ja veroasteitten vaikutusten erillinen arviointi tuottaisi kiinnostavia havaintoja kannustinvaikeuksista, mutta tätä saattaa rajoittaa perustuslain yhdenvertaisen kohtelun vaatimus. Niin ikään maksujärjestelmiin liittyy omia rajoittavia tekijöitä, jotka saattavat pakottaa rakentamaan suhteellisen yksinkertaisia malleja.

Etenkin korkeaan perustuloon liitetään usein moraalikadon vaara. Sveitsissä toteutetun kyselytutkimuksen mukaan ainoastaan 2 % vastaajista lopettaisi kuitenkin työskentelyn kokonaan. Mielenkiintoisena tuloksena voi pitää myös sitä, että kolmasosa ihmisistä kuitenkin uskoo, että muut lopettaisivat työntekijän. (DemoSCOPE 2015.) Sveitsissä järjestetään kansanäänestys 2500 frangin (n. 2300 e) perustulon käyttöönottoamisesta 5.6.2016.

6.7 Perustulomallien verojärjestelmät

Nykyisen perusturvan tasoissa perustulomalleissa verotuloja on kerättävä selvästi nykyistä enemmän. 550 euron tasoisella perustulolla tämä tarkoittaa tarvetta kerätä noin 11 miljardia enemmän veroja. Tasaveromalli tai nykyistä vähäisempi progressio on ollut tyypillisin tapamallintaa perustulouudistusten rahoitus kustannusneutraalisti, eli siten, että ihmisten nettotulot eivät juurikaan poikkeaisi nykyisestä. Kelan mikrosimuloinnit rakentuvat eritasoisiin tasaveroihin, joita maksettaisiin ansiotuloista. Malleissa ei ole otettu siis huomioon mahdollisia muita rahoitustapoja, kuten pääomatuloverotuksen muutoksia tai välillisiä veroja. Mallit voisivat perustua myös progressiiviseen verotukseen, jolloin vaikutukset tulonjakoon olisivat erilaiset. Myös näitä on liitteessä olevissa simuloinneissa mallitettu, joko niin, että on kehitetty oma, uusi progressiivinen malli tai sitten perustulo on istutettu nykyiseen verojärjestelmään. Tämä viimeksi mainittu mahdollisuus lienee realistisin kokeiluvaihtoehto Verohallinnosta saadun tiedon mukaan.

Vaikka 1 000 euron perustulon kannatus Kelan toteuttamassa kyselyssä olikin suurta (69 %), myöhemmin toteutetussa kyselyssä kannatus laski merkittävästi, kun kyselyyn lisättiin mahdollisia tasaveroprosentteja. Kannatus laski etenkin korkeammassa tuloluokassa. On kuitenkin oletettavaa, että kannatus ei olisi muuttunut yhtä voimakkaasti, mikäli veroasteet olisi esitetty nettoveroasteina, eli otettaessa huomioon maksettu perustulo.

Perustuloon liittyvä verouudistus tarkoittaa kokeilun osalta sitä, että kuntien verotulot voivat pienentyä, sillä pienituloiset maksavat ainoastaan kuntaveroa ja perustulo olisi veroton etuus. Kuntien itsehallintoa suojaavan rahoitusperiaatteen mukaisesti valtion tulisi turvata kuntien riittävät taloudelliset resurssit. Tämä tulee huomioida etenkin, jos kunnille annetaan uusia velvollisuuksia kokeilun ajaksi.

Nykyisessä verojärjestelmässä perussääntönä on ollut, että tuet, jotka tulevat kustannusten korvaukseksi, ovat verovapaita, kun taas elämiseen menevät etuudet ovat verollisia. Tästä jaottelusta löytyy kuitenkin poikkeuksia, jotka eivät asetu selvästi kumpaankaan kategoriaan. Esimerkki tällaisesta etuudesta on lapsilisä. Veronalaisuudella tai verottomuudella on oma vaikutuksensa siihen monimutkaisuuden aseeseen, joka tietojärjestelmiltä vaaditaan. Verovapaa perustulo on huomattavasti helpommin ohjelmoitavissa nykyiseen muuhun, perustulon lisäksi tulevaan sosiaaliturvaan.

Verotuksen suhteen malleja kehitettäessä on otettava huomioon myös erilaiset tulovähennykset, joilla on vaikutusta sekä ihmisten käytettävissä oleviin tuloihin että perustulon kannustimiin. Tulovähennyksillä on myös vaikutusta verotuksen progressioon alimmilla tulotasoilla.

Se, että perustulo käsitettäisiin verotuksessa omaksi tulolajiksi ja perustulomalliin liitettäisiin tasavero, ei ole realistisin vaihtoehto, koska siihen sisältyisi lukuisia verotuksen toimittamiseen liittyviä ongelmia. Kuntavero voisi vaihdella nykyiseen tapaan eri kuntien välillä myös perustulomalleissa. Perustulon yhteydessä on hyvä ottaa huomioon myös nk. progressioehto. Tällä tarkoitetaan sitä, että vaikka perustuloa ei verotettaisikaan, se pitäisi ottaa huomioon osana muuhun tuloon sovellettavaa verokantaa.

7. OIKEUDELLISET REUNAEHDOT³²

LYHENTEET

ECSR	European Committee of Social Rights
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus (yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi)
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
HE	hallituksen esitys
ILO	International Labour Organization (Kansainvälinen työjärjestö)
KP-sopimus	kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus
OM	oikeusministeriö
PeV	eduskunnan perustuslakivaliokunta
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
SopS	Sopimussarja
StVM	Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö
TENK	Tutkimuseettinen neuvottelukunta
THL	Terveysten ja hyvinvoinnin laitos
TSS-sopimus	Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus
uESP	uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja
UN	United Nations
YK	Yhdistyneet kansakunnat

Perustulo on mitä poliittisin kysymys. Sitä koskeva keskustelu polveilee filosofisista vapautta, ihmisarvoa ja ihmiskäsitystä koskevista kysymyksistä verotuksen ja tulonsiirtojen byrokraattis-teknisiin kysymyksiin. Perustulokokeiluun liittyy useita lainsäädännöllisiä reunaehdoja. Jotta perustulokokeilu olisi mahdollista toimeenpanna tulee selvittää, mitkä ovat eri perustulomallien vahvuudet ja heikkoudet perustuslaillisesta ja EU-lainsäädännön näkökulmista arvioituna. Tässä jaksossa arvioidaan perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten perustulokokeilulle asettamia reunaehdoja. Perustulokokeilulla on jonkinlainen yhtymäkohta lähes kaikkiin PL 2 luvun perusoikeuksiin. Tässä keskitytään kokeilun suunnittelun kannalta tärkeimpiin.

³² Tämä perustuslakia ja perustulokokeilua koskeva jakso perustuu Anna-Kaisa Tuovisen laajempaan lainsäädännölliseen selvitykseen, joka ilmestyy Kelan tutkimuksen työpaperina.

7.1 Perustuslainmukaisuuden ennakkokontrolli ja jälkikontrolli

Suomen perustuslaki (731/1999, PL) määrittää sekä valtiojärjestyksen keskeiset perusteet että reunaehdot alemmanasteiselle sääntelylle. Suomessa lakien perustuslainmukaisuuden valvonta tapahtuu ennakkollisesti eduskunnan perustuslakivaliokunnassa osana lainsäätämisen prosessia, joten perustuslakivaliokunnan rooli siinä on keskeinen. Tästä säädetään PL 74 §:ssä seuraavasti: "Eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin." Kuten ilmenee pykälän sanamuodosta, ja myös perustuslain esitöistä, ei itse lainkohdasta käy ilmi, milloin lakiehdotuksen perustuslainmukaisuus on arvioitettava perustuslakivaliokunnassa. Esitöissä asiasta todetaan, että "aina, kun lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta voidaan perustellusti katsoa vallitsevan epäselvyyttä", tulisi valiokunnalta pyytää lausunto. (HE 1/1998 vp, 126.)

Sanottu täsmentyy eduskunnan työjärjestyksen (40/1999) 38.2 §:ssä, jonka mukaan eduskunnan valiokunnassa lakiehdotusta käsiteltäessä tulee perustuslakivaliokunnalta pyytää lausunto, jos ehdotuksen perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimuksiin on epäselvyyttä. Tätä seikkaa tulisi arvioida jo hallituksen esityksessä, koska niiden laatimishojien mukaan esitykseen on otettava oma jaksonsa lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta ja säätämisyjärjestyksestä, jos ehdotus sisältää säännöksiä, jotka edellyttävät niiden perustuslainmukaisuuden arviointia (OM 2004:4, 23). Viimekädessä eduskunnan puhemiesneuvosto arvioi, onko lakiehdotuksesta pyydetty lausunto perustuslakivaliokunnalta. Lisäksi eduskunnan puhemiehen tehtävänä täysistunnossa on valvoa, että asioiden täysistuntokäsittelyssä noudatetaan perustuslakia (PL 42 §). Puhemiehen on näin ollen myös valvottava, että perustuslakivaliokunnan tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asian jatkokäsittelyssä huomioon. (HE 1/1998 vp, 126.)

Pelkkä edellä kuvatun kaltainen ennakkovalvonta ei kuitenkaan takaa aukottomasti säädettyjen lakien perustuslainmukaisuutta. Ensinnäkin säätämisenvaiheessa ei ole mahdollista ottaa huomioon kaikkia soveltamistilanteita, jotka saattavat muodostua perustuslain kannalta ongelmallisiksi. Toisaalta perustuslakivaliokunnan ennakkokontrolli ei koske kaikkia lakihankkeita. Myös tulkintadoktriinin muutos ja perustuslakiin tehtävät tarkistukset puoltavat mahdollisuutta lakien ja alemmanasteisten säädösten jälkikäteiskontrolliin. (HE 1/1998 vp, 192–163.) Toisin kuin joissakin muissa maissa, tunnetuimmin kenties Saksassa, Suomessa ei ole erillistä valtiosääntötuomioistuinta, joka valvoisi lakien ja niiden soveltamiskäytännön perustuslainmukaisuutta jälkikäteisessä prosessissa. Täällä perustuslainmukaisuuden jälkivalvonta on osa normivalvontaa viranomaismenettelyssä sekä tuomioistuinten laillisuusvalvontaa, kuten myös yleistä hallinnon laillisuusvalvontaa.

Jos lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, on tuomioistuimen annettava perustuslain 106 §:n nojalla etusija perustuslain säännökselle. Kun tuomioistuin arvioi lain säännöksen perustuslainmukaisuutta, se tarkoittaa sitä, että tälle pohjalle rakennettu jälkikäteiskontrolli on vääjäämättä pisteittäistä, ei systemaattista. Tämä johtuu siitä, että tuomioistuimen toimivalta koskee vain yksittäisten oikeustapausten ratkaisemista, eikä sillä ole mahdollisuutta arvioida asiaa muutoin kuin kyseisen tapauksen valossa. Tuomioistuin voi vain jättää perustuslain kanssa ristiriidassa olevan säännöksen soveltamatta kyseisessä tapauksessa, mutta sillä ei ole toimivaltaa julistaa lakia perustuslainvastaisena mitättömäksi. Eri asia on, että tällainen tuomioistuinratkaisu voi toimia kimmokkeena ristiriidan poistavalle lainsäädäntötoimelle. Yhtä kaikki, edellä kuvattu linja on omiaan korostamaan eduskunnan roolia ylimpänä, nimenomaan lainsäädäntövaltaa käyttävänä, valtioelimenä. (HE 1/1998 vp, 163.)

Lisäksi PL 107 §:n nojalla perustuslain tai muun lain kanssa ristiriidassa olevaa asetuksen tai muun alemmanasteisen säädöksen säännöstä ei saa soveltaa viranomaisessa eikä tuomioistuimessa. Tämä niin kutsuttu normivalvonta kuuluu viranomaisten tehtäviin, ja se edellyttää erityisesti hallinnollisten määräysten lainmukaisuuden arviointia oma-aloitteisesti (Mäenpää 2013, 272). Lisäksi laillisuusvalvontaa harjoittavat ennen kaikkea ylimmät laillisuusvalvojat, joiden valtiosääntöisenä tehtävänä on valvoa, että julkista valtaa käytettäessä noudatetaan lakia, täytetään velvollisuudet ja että perus- ja ihmisoikeudet toteutuvat (PL 108–109 §). On myös huomioitava, että julkisen vallan käyttäjällä on velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PL 22 §). Perusoikeuksista voidaan tilapäisesti poiketa vain tietyissä poikkeusoloissa (PL 23 §) – yhteiskunnan kehittymisen mahdollisesti edellyttämät rajatut lainsäädäntökokeilut eivät ole tällaisia. Myöskään poikkeuslaki (PL 73 §) ei tulle tässä tilanteessa kyseeseen. Perustulokokeilun on oltava perustuslain vaatimusten mukainen. Näitä vaatimuksia tarkastellaan seuraavaksi.

7.2 Perusoikeudet perustulokokeilussa

7.2.1 Yhdenvertaisuusperiaate ja syrjintäkielto

Valtiosäännön perustavana lähtökohtana on yksilöiden ihmisarvon loukkaamattomuus (PL 1.2 §). Yksi ihmisarvon kunnioittamisen asettamista vaatimuksista on kaikkien ihmisyksilöiden yhdenvertainen asema lain edessä (PL 6.1 §). Se sisältää viranomaistoimintaan kohdistuvan mielivallan kiellon. Samanlaisia tapauksia on kohdeltava samalla tavalla ja erilaisia tapauksia niiden eroavaisuudet huomioiden. Yhdenvertaisuuden vaatimus siten kaventaa viranomaisen harkintamarginaalia. Vaatimus kohdistuu myös lainsäätäjään: lainsäädännössä ihmisiä tai ihmisryhmiä ei saa mielivaltaisesti asettaa toisiinsa nähden edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. (HE 309/1993 vp, 42.) Perustuslakivaliokunta on korostanut, ettei yhdenvertaisuusvaatimuksesta voi aiheutua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimissa lainsäädäntömuutoksissa, kunhan mahdolliset erottelut ovat hyväksyttäviä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta. Esimerkiksi tosiasiallisen tasaarvon tai muun hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin nojalla lainsäädännöllä voidaan kohdella ihmisiä eri tavoin. (HE 309/1993 vp, 43–44.)

Syrjintäkiellolla tarkoitetaan sitä, että "ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella" (PL 6.2 §). Luettelo ei ole tyhjentävä, vaan esimerkinomainen ja informatiivinen erityisen sensitiivisten erotteluperusteiden suhteen. Säännöksen esitöissä on mainittu muina vastaavina henkilöön liittyvinä erotteluperusteina muun muassa "yhteiskunnallinen asema, varallisuus, yhdistystoimintaan osallistuminen, perhesuhteet, raskaus, aviollinen syntyperä, sukupuolinen suuntautuminen ja asuinpaikka". On huomattava, että syrjintäkielto koskee sekä välitöntä että välillistä syrjintää. Viimeksi mainittu edellyttää toiminnan tosiasiallisten seurausten arviointia. (HE 309/1993 vp, 44.)

Ketään ei saa asettaa eri asemaan ilman hyväksyttävää syytä, mutta toisaalta tällaisen perusteen käsillä ollessa yhdenvertaisuudesta voidaan poiketa säännöksessä mainitun tai muun henkilöön liittyvän, muutoin kielletyn, erotteluperusteen osalta (PL 6.2 §). Erottelu voi siten perustua myös pykälässä mainittuun syyhyn, mutta näiden nk. kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla yhdenvertaisuudesta poikkeamiselle asetettu perusteluvaatimus on korkealla. Tällöin huomio kiinnittyy siihen, onko erottelua mahdollista perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Tätä täytyy arvioida kutakin erotteluperustetta koskien erikseen. (HE 309/1993 vp, 44.) Arvioinnissa merkityksellistä on sekä erottelun peruste (miksi

erottelu tehdään) että sen aste (minkälaiset vaikutukset erottelusta aiheutuu). Erotteluperusteen hyväksyttävyyttä liittyy pitkälti sen rationaalisuuteen, mutta sen on kuitenkin oltava vaikutuksiltaan suhteellisuusperiaatteen mukainen, eli vaikutuksiltaan vain kohtuulliset erottelut ovat hyväksyttäviä. (Ojanen ja Scheinin 2011, 239.)

Perustulokokeilun toimeenpano edellyttää, että ihmisten periaatteellisesta yhdenvertaisuudesta lain edessä on välttämätöntä tehdä raja. Kokeilun toimeenpano tarkoittaa käytännössä sitä, että yksilöitä asetetaan oikeudellisesti eri asemaan sen mukaan, ovatko he mukana määräaikaikaisessa perustulokokeilussa, vai määräytyykö heidän oikeutensa ja velvollisuutensa tavallisen, toistaiseksi voimassa olevan lain säännösten mukaisesti. Perustuslakivaliokunta on katsonut jonkinasteiseen erilaisuuteen johtavan kokeilulainsäädännön yhdenvertaisuuden kannalta hyväksyttävänä, jos yhteiskuntakehitys edellyttää sääntelyn muuttamista, ja tämä edellyttää vaikutusarvioinnin tueksi kokeilua (esim. PeVL 20/2012 vp, 2). Sanottu korostaa suhteellisuusperiaatteen merkitystä: vain "jonkinasteiseen" erilaisuuteen johtava kokeilu on yhdenvertaisuuden kannalta hyväksyttävä. Oleellista on, että kokeilulainsäädännöllä tavoitellaan perustuslain kannalta hyväksyttäviä päämääriä, ja että kokeilu ei aiheuta kohtuuttomia eroja tai tilanteita toisaalta sen piirissä olevien välillä, ja toisaalta kokeilun ulkopuolisiin nähden.

Erottelun perustuminen sellaisiin yksilön ominaisuuksiin, joihin hän ei voi itse vaikuttaa, kuten esimerkiksi alkuperä, ihonväri tai sukupuoli, ei yleensä ole hyväksyttävissä. Esimerkiksi sosiaalietuuden määräytyminen eri perustein sukupuolen mukaan on katsottu syrjintäkiellon vastaiseksi. (Ojanen ja Scheinin 2011; 248, 255.) Tältä pohjalta voidaan myös arvioida perustulokokeilua: sitä ei voi säätää koskemaan vain esimerkiksi miehiä tai alkuperältään suomalaisia. Sen sijaan ikä on tunnustettu erotteluperuste niin lainsäädännössä kuin yhteiskunnassa yleisesti, vaikka se onkin nimenomaisesti mainittu kiellettynä erotteluperusteena PL 6.2 §:n syrjintäsäännöksessä. Monet sosiaalietuudet perustuvat erilaiseen kohteluun iän perusteella. Oleellista on kyetä perustelemaan erilainen kohtelu hyväksyttävällä tavalla, sillä muutoin tällainen erottelu voidaan tulkita mielivaltaiseksi ja siten kielletyksi syrjinnäksi. (Ojanen ja Scheinin 2011; 249.)

Perustulokokeilua ajatellen ikä näyttäytyy hyväksyttävänä erotteluperusteena ainakin asetettujen tavoitteiden valossa. Kun ajatuksena on muun muassa työn tekemisen kannustinloukkojen purkaminen perustulon avulla, lienee perusteltua, että kokeilu ulotetaan työikäiseen väestöön, jolloin muun muassa lapset ja eläkeläiset jäisivät siitä pois. Näiden ikäryhmien osalta on myös sanottu, että lapsilisä on eräänlainen lapsen perustulo ja että takuueläke eräänlainen perustulo sekin (Sosiaalivakuutus 4/2015, 14). Asuinpaikan hyväksyttävyyteen erotteluperusteena syvennyttään jäljempänä. Tässä yhteydessä voidaan kuitenkin mainita, että aiemmat kokeilulait ovat pitkälti perustuneet alueelliselle rajauskriteerille, eli tietty kokeilulainsäädäntö on ollut voimassa tietyissä kunnissa tai tietyillä alueilla. Voitaneen siten olettaa, että myös perustulokokeilussa asuinpaikka erotteluperusteena on hyväksyttävissä, ainakin jäljempänä kuvatuin reunaehdoin. On syytä korostaa, että kaikki tämä kuitenkin riippuu kokeiltavan perustulon kokonaisuudesta.

7.2.2 Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset

Vakiintuneen valtiosääntöperiaatteen mukaisesti poikkeuslakeja (PL 73 §) tulee välttää. Ensimmäisessä mahdollinen lakiehdotuksen ja perustuslain välinen ristiriita tulisi poistaa korjaamalla lakiehdotus vastaamaan perustuslakia. (Viljanen 2001; 8, 63.) On huomattava, että PL 6.2 §:ssä ilmaistu syrjintäkielto on kirjoitettu ehdottomaan muotoon, "ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan". Näin ollen tästä vaatimuksesta poikkeaminen (so. ilman hyväksyttävää perustetta) ei ole mahdollista tavallisella lailla, vaan perustuslainsäätä-

misjärjestyksessä (PeVM 25/1994 vp, 5; Viljanen 2001, 57). Mutta, jos syrjintäkiellosta poiketaan hyväksyttävästä syystä, ei varsinaisesti rikota syrjintäkieltoa, vaan tällöin liikutaan säännöksen mahdollistamalla lainsäätäjän harkintavallan alueella. Tällöin lainsäätäjän tulee pohdita, milloin säännöksen tarkoittama hyväksyttävä peruste eri asemaan asettamiselle aktualisoituu. Jos lainsäätaja katsoo, että erilaiselle kohtelulle ei ole hyväksyttävää perustetta, tulee turvautua perustuslainsäätämisyjärjestykseen. (Viljanen 2001, 57–58.) Jos taas yhdenvertaisuudesta poikkeamiselle on hyväksyttävät perusteet, on kyse säännöksen sallimasta erottelusta. Hyväksyttävien perusteiden sisältö ei määrity vain oikeudellisesti, vaan se edellyttää myös poliittis-moraalista harkintaa. (Eriksson 1996, 865.)

Tehtäessä lainsäädännössä syrjintäkiellon sallimia erotteluja "hyväksyttävistä perusteista" on huomioitava muut perusoikeudet ja perustuslain vaatimukset luonnollisesti tällöinkin mahdollisimman laajasti. Sallitun erottelun (eli eri asemaan asettaminen hyväksyttävästä syystä) vaikutukset ovat samansuuntaiset kuin varsinaisen perusoikeusrajoituksen, joten tällaisen erottelun tarkastelu perusoikeuksien rajoittamisen yleisten oppien valossa lienee perusteltu. Rajoitusedellytykset ilmentävät joka tapauksessa sellaisia perustuslain keskeisiä elementtejä, kuten esimerkiksi lailla säätämisen vaatimus (PL 80–81 §), oikeusturvavaatimus (PL 21 §) sekä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvaatimus (PL 22 §), jotka on lakiehdotuksen perustuslakiarvioissa otettava huomioon. Sanotuista syistä perustulokokeilua voidaan (soveltuvien osin) arvioida myös näiden kriteereiden valossa.

Perustuslaissa ei suoraan säädetä perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä, vaan ne ovat syntyneet perustuslakivaliokunnan käytännössä ja täsmentyneet perusoikeusuudistuksessa sekä oikeustieteen systematisoinnissa. Erityisesti perusoikeusuudistusta koskevassa perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVM 25/1994 vp, 4–5) esitetty luettelo perusoikeuksien rajoittamista koskevista vaatimuksista on muodostanut perusoikeusrajoitusten sallittavuuden arvioinnin yleisen testin. (Viljanen 2001, 37.) Kaikkien alla lueteltujen vaatimusten tulee täytyä rajoitettaessa perusoikeutta tavallisella lailla. Myös muilla kuin mainituilla seikoilla voi olla merkitystä perusoikeusrajoituksen sallittavuuden kannalta, joten luetteloa ei voida pitää tyhjentävänä (Viljanen 2011, 146). Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ovat (PeVM 25/1994 vp, 5):

- lailla säätämisen vaatimus
- täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus
- hyväksyttävyyksivaatimus
- suhteellisuusvaatimus
- ydinalueen koskemattomuuden vaatimus
- oikeusturvavaatimus
- ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus

Lailla säätämisen vaatimus: Perusoikeusrajoituksen tulee perustua eduskuntalakiin, eikä siten toimivaltaa perusoikeuksien rajoittamiseen voi siirtää lakia alemmalle säädöstasolle (delegointikielto). Tämä takaa demokraattisen legitimaation (PL 2.1 §, 3.1 §) sen ohella, että hallinnon lainalaisuus ja lakisidonnaisuus (PL 2.3 §) suojaavat yksilöä hallinnolliselta mielivaltaalta. (PeVM 25/1994 vp, 5; Viljanen 2011, 148–149.) Lisäksi lailla säätämisen yleinen vaatimus voidaan johtaa muun muassa PL 80 ja 81 §:stä. Siten perustulokokeilun toimeenpano, kuten esimerkiksi perustulokokeiluun valikoituminen, määräytyy laissa säädettyjen kriteereiden perusteella. Näistä ei voi säätää alemmalla säädöstasolla, kuten esimerkiksi asetuksella tai hallinnollisella määräyksellä (HE 309/1993 vp, 29).

Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus: Tämä vaatimus tarkoittaa perustulokokeilua koskevan lain osalta sitä, että viranomaisen toimivalta (sen käytön edellytykset ja laajuus) ja yksilön oikeudet tulee olla riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti määritettynä laintasolla (HE 309/1993 vp, 29), jotta perustulokokeilun sisältö ei jää lain soveltajan harkintaan. Siten perustulon kokeilulakiin tulee esimerkiksi kirjata a) toimivaltainen viranomainen perustulokokeilun toimeenpanossa, b) toimivallan keskeinen sisältö ja c) menettelysäännökset perustulokokeilun toimeenpanossa. (ks. edellytyksestä yleisesti: Viljanen 2011, 152)

Hyväksyttävyyysvaatimus: Perusoikeusrajoituksen päämäärän on oltava normatiivisessa mielessä hyväksyttävä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen edellyttämä. Hyväksyttävyyys nojautuu erityisesti muiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edellytysten parantamiseen. (PeVM 25/1994 vp, 5.) Perustulokokeilua ajatellen tämä kriteeri täyttynee, jos kokeilulla ei heikennetä perusturvan tasoa tai alaa, ja jos kokeilu suoritetaan asianmukaisesti. Perustulokokeilua perustellaan erityisesti PL 18 §:n (oikeus työhön) ja 19 §:n (oikeus sosiaaliturvaan) perusoikeuksien toteutumisen turvaamisella. Tämä tulisi mainita joko itse säädöstekstissä tai vähintään lakiehdotuksen perusteluissa. Yhdenvertaisuudesta poikkeaminen kokeilun nimissä edellyttää myös sitä, että kokeilulla on saatavissa yhteiskunnallisen päätöksenteon tueksi tietoa, jota ei voida muin keinoin hankkia. Tämä muiden kriteerien ohella rajaa sitä, missä ja miten kokeilu on toimeenpantavissa.

Suhteellisuusvaatimus: Perusoikeusrajoituksen tulee olla tarkoitukseensa soveltuva ja välttämätön hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi, eikä se ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin, tai mennä pidemmälle kuin sen tavoitteen kannalta on tarpeen (PeVM 25/1994 vp, 5). Lähtökohtaisesti voidaan arvioida, että kokeilu on perustulon yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnin kannalta sekä soveltuva että välttämätön, eikä muuta vaihtoehtoista keinoa ole (Forss ja Kanninen 2014, 8). Tämän kriteerin täyttyminen edellyttää ennakkolisesti tarkkaa pohdintaa myös siitä, miten perustulokokeilu voidaan toteuttaa linjassa suhteellisuusperiaatteen kanssa – minkälaisia eroja kokeilun nimissä on mahdollista tehdä ja toisaalta, minkälaiset kokeilusta johtuvat erottelut yksilöiden välillä eivät ole suhteellisuusperiaatteen kannalta hyväksyttäviä.

Ydinalueen koskemattomuuden vaatimus: Tämä vaatimus tarkoittaa sitä, että tavallisella lailla ei voi säätää perusoikeuden ytimeen kajoavaa rajoitusta; perusoikeuden ydinsisältöä ei tällä tavoin voida mitätöidä (PeVM 25/1994 vp, 5; Viljanen 2011, 160). Perustulokokeilua ajatellen on pohdittava, miten esimerkiksi sosiaalisia perusoikeuksia tulee arvioida tästä näkökulmasta: minkälaisen minimisuojatason perustulon tulee täyttää.

Oikeusturvavaatimus: Perusoikeutta rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä: yksilöllä tulee olla mahdollisuus vaikuttaa itseään koskeviin päätöksiin, viime kädessä muutoksenhakuteitse (PL 21 §). Myös muut oikeusturvakeinot kuin valitus voivat joissakin tapauksissa olla riittäviä. (PeVM 25/1994 vp, 5; Viljanen 2011, 162.) Myös PL 118 §:n mukainen virkavastuu toimii oikeusturvakeinona. Perustulokokeilun jatkoselvityksessä tulee pohtia, miten kokeilun toimeenpanossa ja päätöksenteossa turvataan siihen osallistuvan oikeusturva, kuten esimerkiksi oikeus tulla kuulluksi, oikeus saada perusteltu päätös ja oikeus hakea muutosta.

Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus: Perusoikeusrajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomea velvoittavien ihmisoikeussopimusten kanssa (PeVM 25/1994 vp, 5). Kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet asettavat minimisuojatason, joka kansallisen oikeuden tulee ylittää, muttei alittaa (HE 309/1993 vp, 40; Rautiainen 2013, 268). Ne asettavat sekä menettelyllisiä että sisällöllisiä vaatimuksia myös perustulolle ja sitä koskevalle kokeilulle, ja

nämä vaatimukset tulee selvittää perustulokokeilua koskevassa jatkoselvityksessä. Näitä kysymyksiä käsitellään pääpiirteissään myös jäljempänä tässä kirjoituksessa.

7.2.3 Perustuslakivaliokunnan kokeilulakeja koskevat linjaukset

Yhteiskuntatieteellisistä kokeiluista ei ole Suomessa säädetty yleislakia, toisin kuin esimerkiksi lääketieteellisistä tutkimuksista, joita sääntelee lääketieteellisestä tutkimuksesta annettu laki (nk. tutkimuslaki, 488/1999). Tämä johtuu muun muassa siitä, että perusoikeuksiin syväleikäyvät yhteiskuntatieteelliset kokeiluasetelmat edellyttävät perustakseen joka tapauksessa erityislakia kyseisestä kokeilusta, joten yleislain tehtäväksi jäisi vain yleisluontoinen raamitus, eikä tällainen liene tarkoituksenmukaista. Tällä hetkellä nämä kokeilulakien kehukset piirtyvät lakiehdotusten perustuslainmukaisuutta ennakollisesti arvioivan eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut kokeiluluonteista lainsäädäntöä muun muassa seuraavissa asiayhteyksissä: terveyskeskusmaksukokeilu (PeVL 3/1991 vp); kokeilu toimeentulotuen perusosan toimeenpanosta Kelassa (PeVL 23/1994 vp); kotitaloustyön verotukikokeilu (PeVL 19/1997 vp); ylioppilastutkintokokeilu (PeVL 58/2001 vp); nuorisorangaistuskokeilu (PeVL 59/2001 vp); seutuyhteistyökokeilu (PeVL 11/2002 vp); työnantajan sotumaksuvapautuskokeilu eräissä kunnissa (PeVL 39/2002 vp); Kainuun hallintokokeilu (PeVL 65/2002 vp); kokeilut koulutoimessa (PeVL 70/2002 vp); metsätalousmaan kokeiluhankkeet (PeVL 4/2003 vp); seutuyhteistyökokeilu (PeVL 8/2003 vp); sähköisen äänestyksen kokeilu (PeVM 4/2006 vp); maahanmuuttajien Osallisena Suomessa –kokeilu (PeVL 42/2010 vp); YTHS-kokeilu ammattikorkeakouluissa (PeVL 2/2011 vp); työllistymisrahakokeilu (PeVL 20/2012 vp). Mainituissa lainsäädäntöhankkeissa on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä muodostunut kumuloituneesti kokeilulainsäädäntöä koskevia linjauksia, joita seuraavaksi käydään läpi.

Terveyskeskusmaksukokeilua koskevan hallituksen esityksen (HE 103/1991 vp) perustuslakivaliokuntakäsittelyssä todettiin, että [tuolloin hallitusmuodon 5 §:ään kirjattu] yhdenvertaisuusperiaate kyllä sitoo lainsäätäjää, mutta ei muodosta tiukkoja rajoja lainsäätäjän poliittiselle harkinnalle, eikä siten muodostu esteeksi kulloisenkin yhteiskuntakehityksen kannalta välttämättömäksi tai tarkoituksenmukaiseksi arvioitavalle sääntelylle (PeVL 3/1991 vp, 1). On syytä huomata, että hallitusmuodon 5 § ei tuolloin sisältänyt nk. syrjäntäkieltoa. Se tuli osaksi yhdenvertaisuussäännöstä vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa, ja nykyisessä muodossaan mahdollistaa hyväksyttävän perusteen nojalla muihin nähden eri asemaan asettamisen.

Mainittu perustuslakivaliokunnan kanta toisintui valiokunnan lausunnoissa koskien kokeilulainsäädäntöehdotusta toimeentulotuen siirrosta Kelaan (PeVL 23/1994 vp; HE 205/1994 vp) sekä kotitaloustyön alueellisen ja väliaikaisen verotukijärjestelmän kokeilua koskenutta lakiehdotusta (PeVL 19/1997 vp; HE 85 ja 90/1997 vp). Viimeksi mainitussa lausunnossa todettiin, että ”kokeilu, jolla hankitaan tietoja ja kokemuksia tiettyjen suunnitteilla olevien uudistusten vaikutuksista, saattaa ainakin joissain rajoissa muodostaa sellaisen hyväksyttävän perustelun, jonka nojalla muodollisesta yhdenvertaisuudesta voidaan tinkiä alueellisessa suhteessa. Toisaalta on otettava huomioon se perusoikeusuudistuksen yhteydessä korostettu seikka, että perusoikeuksien käyttämisestä säädetään lailla. Tämä perusoikeuskysymyksissä tärkeä lailla säätämisen vaatimus ulottuu myös yhdenvertaisuusperiaatteeseen.” (PeVL 19/1997 vp, 2.) Lisäksi lausunnossa katsottiin, että jotta lakiehdotukset olisi mahdollista käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, tulisi ensisijaisesti laissa säätää, missä kunnissa ja millaisin edellytyksin kokeilu toteutetaan, tai toissijaisesti laissa säädettäisiin vain kokeilukuntia koskevan päätöksenteon kriteerit sekä se, että kokeilukuntien valinnan tulee perustua nimenomaisesti tarkoituksiin. Samaisessa lausunnossaan valiokunta viittasi YK:n KP-

sopimuksen ja EIS:en tulkintakäytäntöön, joista sen mukaan saattaa johtua rajoituksia sille, voidaanko jokin alueellisesti rajattu kokeilu katsoa painavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen perustuvaksi. Viimeiseksi valiokunta linjasi, että: "Valtiosääntöoikeudellisesti selkein tapa toteuttaa lyhytaikainen kokeilu lailla on ulottaa kokeilu nimenomaisin lainsäädännöksiin koko maahan siten, että osissa maata kokeillaan yhtä mallia ja muissa osissa toista mallia. Näin poistuu uudistuksen sellainen alueellisesti rajattu vaikutus, joka olisi valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta." (ibid, 2.)

Ylioppilastutkintokokeilua koskeneen lakiehdotuksen (HE 212/2001 vp) perustuslakivaliokuntakäsittelyssä alleviivattiin edelleen vaatimusta kokeilukoulujen tai -paikkakuntien valintaa ohjaavien säännösten säätämisestä laintasolla. Lisäksi kokeilusäännöksiä koskee voimassa-olorajoitus: ne voivat olla voimassa vain kokeiluun tarvittavan lyhyen ajan. (PeVL 58/2001 vp, 2.) Nuorisorangaistuskokeilun lakiehdotuksesta (HE 210/2001 vp) katsottiin, että ikään perustuva erilainen kohtelu siinä on perustuslain kannalta hyväksyttävä peruste, kun taas tämän kokeilun alueellisuutta ei katsottu hyväksyttäväksi, koska peruste alueellisuudelle liittyi nuorisorangaistusjärjestelmän testaamistarpeeseen, eikä kohdehenkilöiden erityistarpeisiin. Kokeilun alueellinen rajausta oli tässä yhteydessä ongelmallinen myös oikeusturvasyistä. (PeVL 59/2001 vp, 2.)

Työnantajan sosiaaliturvamaksuvapautuksen vaikutusta työllisyyteen ja työllistämisedellytyksiin selvittävä kokeiluhanke (HE 120/2002 vp) katsottiin perustuslakivaliokunnassa perustuslain ja erityisesti PL 18.2 §:n tavoitteiden perusteella hyväksyttäväksi. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa nostettiin myös esiin velvollisuus kokeilun tulosten asianmukaiseen selvittämiseen ja arviointiin: "Kokeilun tavoitteiden saavuttamisen kannalta on välttämätöntä, että sen tulosten selvittäminen ja arviointi on asianmukaisesti järjestetty. Valiokunnan mielestä hallintovaliokunnan on lakiehdotuksen kokeiluluonteesta takia syytä harkita järjestelyä, jossa valtioneuvosto veloitetaan ryhtymään tarvittaviin toimiin kokeilun seurannan ja arvioinnin järjestämiseksi." (PeVL 39/2002 vp, 2.) Koulutoimen kokeilulainsäädäntöä (HE 205/2002 vp) arvioidessaan perustuslakivaliokunta katsoi, että opetuksen ja koulutuksen kehittäminen on rajatuille kokeiluille hyväksyttävä peruste, mutta korosti sitä, että kunkin kokeilun on oltava kussakin tapauksessa objektiivisin perustein tarpeellinen. Perusopetuksessa pisimmillään viideksi vuodeksi muodostuvaa kokeiluaikaa ja lukio-opetuksessa pisimmillään kahdeksan vuoden kokeiluaikaa valiokunta piti varsin pitkänä. (PeVL 70/2002 vp, 3.)

Metsätalousmaan monimuotoisuuden edistämistä koskevien alueellisten kokeiluhankkeiden (HE 12/2003 vp) perustuslakivaliokunta katsoi olevan erityisesti PL 20 §:n ympäristövastuusäännöksen perusteella hyväksyttäviä. Kokeilun vapaaehtoisuutta suhteessa yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumiseen valiokunta jäseni seuraavasti: "Ehdotetun sääntelyn merkitystä perustuslain yhdenvertaisuussäännösten kannalta vähentää, että kokeiluhankkeisiin hakeutuminen on metsänomistajille vapaaehtoista. Lisäksi rahoituksen myöntäminen on ehdotetun säännöksen mukaan kokeilualueilla harkinnanvaraista." (PeVL 4/2003 vp, 2.) Kotoutumislakiehdotuksen (HE 185/2010 vp) osana arvioitua Osallisena Suomessa -kokeilun osalta perustuslakivaliokunta totesi, että kokeilun kattaessa kuntia ja TE-toimistoja koko maan alueella sitä voidaan pitää edustavana valintana, ja yhdenvertaisuuden sekä kokeilun tavoitteiden kannalta sikäli tärkeänä seikkana, että kyseinen tavoite olisi hyvä nostaa lakiehdotuksen perusteluista itse lakitekstiin yhdeksi kokeilun valinnan edellytykseksi (PeVL 42/2010 vp, 5).

Työllistymisrahakokeilua koskevan lakiehdotuksen (HE 115/2012 vp) perustuslakivaliokunnan lausunnosta käy esimerkinomaisesti ilmi edellä kuvatut kokeilulakeja koskevat keskeiset perustuslakivaliokunnan linjaukset: lailla säätämisen vaatimus, tavoitteen hyväksyttävyys (erityisesti perusoikeuksien kannalta), täsmällisyys ja tarkkarajaisuus, valittujen kokeilualueiden

tarkoituksenmukaisuus, kokeilun määräaikaisuus, ja kokeilun eriarvoistavan vaikutuksen kohtuullisuus. Perustuslakivaliokunta lausui asiassa seuraavaa: "Nyt arvioitavana olevan kokeilulainsäädännön tarkoituksena on pyrkiä selvittämään yhden työllisyyspoliittisen keinon, työllistymisrahan, vaikutuksia pitkäaikaistyöttömien työllistymiseen. Tavoite vastaa perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle asetettua velvoitetta edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Kokeilun alueellinen soveltamisala on määritelty täsmällisesti laissa luettelemalla kokeilualueeseen kuuluvat kunnat. Kokeiluun on perustellusti valittu kuntia, joissa työttömyysaste ja pitkäaikaistyöttömien osuus työttömistä on keskimääräistä korkeampi. Kokeilulainsäädännön soveltamisaika on rajattu tämän tyyppisessä kokeilussa asianmukaisena pidettävän lyhyeksi ajaksi eli kolmeksi vuodeksi. Sääntely ei valiokunnan mielestä muodostu perustuslain yhdenvertaisuussääntelyn kannalta ongelmalliseksi etenäkään, kun lisäksi otetaan huomioon, että työllistymisrahan saaminen laissa määritellyllä tavalla yhden kuukauden ajalta ei aseta ihmisiä kohtuuttomasti eri asemaan." (PeVL 20/2012 vp, 2.)

Perustuslakivaliokunnan kokeilulakiehdotuksia koskevat keskeiset linjaukset tiivistetysti

Yhdenvertaisuusperiaate ja syrjintäkielto

- ei ole este yhteiskuntakehityksen kannalta välttämättömäksi tai tarkoituksenmukaiseksi arvioitavalle sääntelylle
- kokeilu, jolla hankitaan tietoja ja kokemuksia suunnitteilla olevien uudistusten vaikutuksista, ainakin tietyissä rajoissa, muodostaa hyväksyttävän perustelun yhdenvertaisuudesta poikkeamiselle
- kokeilun on oltava kussakin tapauksessa objektiivisin perustein tarpeellinen: tietoa ei ole muilla keinoin saatavilla
- edustavaa valintaa voidaan pitää sekä yhdenvertaisuuden että kokeilun tavoitteiden kannalta tärkeänä
- kokeilussa ihmisiä ei saa asettaa kohtuuttomasti eri asemaan: vain kohtuulliset erot ovat hyväksyttäviä

Lailla säätämisen vaatimus

- koskee myös kokeiluja
- ensisijaisesti kokeilualueesta tulee säätää suoraan laissa
- toissijaisesti päätöksenteko kokeilualueesta tms sidotaan lailla riittävän täsmällisesti määriteltyihin kriteereihin
- alueellisessa kokeilussa kokeilukuntien tulee määräytyä nimenomaisten tarkoituksien vuoksi
- perusoikeuksien käyttämisestä säädetään lailla

Määräaikaisuus

- kokeilulakien voimassaolorajoitus: kokeilulainsäädäntö on voimassa vain kokeiluun tarvittavan lyhyehkön ajan
- kahdeksan vuoden kokeiluaikaa on pidetty "varsin pitkänä"

Arviointivelvoite

- tulosten selvittäminen ja arviointi on järjestettävä asianmukaisesti

7.2.4 Yksilön suostumuksen merkitys

Perustulokokeilun toteuttamisen kannalta yksi oleellinen kysymys liittyy siihen, voidaanko kokeiluun osallistumiseen määrätä vai pitääkö kokeiluun osallistumisen olla vapaaehtoista, eli perustua yksilön suostumukseen. PL 7.1 §:n mukaan "jokaisella on oikeus elämäänsä sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen". Perusoikeusuudistuk-

sen esitoissa ilmaistiin, että kyseinen yleissäännös antaa suojaa henkilökohtaiselle vapaudelle, jolla ei tarkoiteta vain ihmisen fyysistä vapautta, vaan myös hänen tahdonvapauttaan ja itsemääräämisoikeuttaan. Säännös suojaa yksilöä muun muassa pakolla toteuttavilta lääketieteellisiltä tai vastaavilta toimenpiteiltä, mutta myös henkiseen koskemattomuuteen puuttumiselta silloin, kun sitä ei voida katsoa kielletyksi ihmisarvon vastaisena kohteluna. PL 7.2 §:n mukaan "ketään ei saa... kohdella ihmisarvoa loukkaavasti". PL 7.2 §:n säännös kieltää sekä fyysisen että henkisen ihmisarvon vastaisen kohtelun. Ihmisoikeussopimusten tulkintakäytäntö antaa reunat tämän säännöksen tulkinnalle. (HE 309/1993 vp, 46–48.)

YK:n KP-sopimus (kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus; SopS 7–8/1976) näyttäisi ensi silmäyksellä edellyttävän suostumusta, sillä sen 7 artiklan toisen virkkeen mukaan "Erityisesti ei ketään saa alistaa ilman hänen vapaata suostumustaan lääketieteelliseen tai tieteelliseen kokeiluun." Taustalla on vaatimus ihmisarvon kunnioittamisesta ja yksilönvapaudesta, jonka yhtenä ulottuvuutena on jokaisen yksilön itsemääräämisoikeus, yksilöautonomia, eli oikeus päättää itseään koskevista asioista. Tosin arvioitaessa tämän artiklan sovellettavuutta perustulokokeiluun on otettava huomioon artiklan kokonaisuus ja sen tausta. Artiklan ensimmäisen virkkeen mukaisesti "ketään ei saa kiduttaa eikä kohdella tai rangaista julmalla, epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla". Kyseisen artiklan tarkoituksena nimittäin on ennaltaehkäistä sellaiset kauheudet ja ihmiskokeet, joita esimerkiksi natsit toteuttivat toisen maailmansodan aikana keskitysleireillä (UN document A/2929, 31, kohta 14). Artikla näyttää ennen kaikkea koskevan lääketieteellisiä ja vastaavia niin sanottuja invasiivisia kokeiluja (Joseph ym. 2000, 174; Nowak 1993, 137–141). Niissä tutkimukseen osallistumisen vapaaehtoisuus on ehdoton pääsääntö (ks. esim. laki lääketieteellisestä tutkimuksesta (488/1999), 6 §). Sen sijaan yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa suostumuksen merkitystä tutkimuksen toteuttamisen kannalta on arvioitava tarkemmin.

Perustuslaissa turvattu tieteen vapaus (PL 16 §) sekä sananvapaus (PL 12 §) voivat edellyttää poikkeamista suostumusperiaatteesta: erilaisia yhteiskunnallisia ilmiöitä ja valtarakenteita on tärkeää voida tutkia. Toisaalta ihmisarvon kunnioitus ja henkilökohtainen koskemattomuus (PL 7 §) sekä yksityiselämän suoja (PL 10 §) perusoikeuksina myös rajaavat tieteen tekemisen vapautta (Tuori 2011, 622). Tutkimuseettisen neuvottelukunnan laatimien ihmistieteellisessä tutkimuksessa noudatettavien eettisten periaatteiden mukaan tutkimuksessa on mahdollista poiketa tietoon perustuvan suostumuksen periaatteesta, jos tutkimuksesta ennalta annettava tieto vääristäisi tutkimustuloksia. Poikettaessa suostumusperiaatteesta on tutkimuksesta pyydettävä tutkimuseettisen toimikunnan ennakoarviolausunto. (TENK 2009, 6.) Tällöin eettinen toimikunta arvioi, onko tutkimuksen toteuttaminen eettisesti hyväksyttävissä. Jotta tutkimus voidaan katsoa eettisesti hyväksyttäväksi, tulee seuraavien kriteerien toteutua: "1) tutkimus on perusteltu, eikä sitä voida toteuttaa niin, että tutkittavia informoidaan tutkimuksesta ja pyydetään osallistumiseen suostumukset, 2) aineiston keruu ei aiheuta vaaraa tutkittaville, 3) tutkittaville selostetaan mahdollisuuksien mukaan jälkikäteen tutkimuksen sisältö ja sen tarkoitus (tutkimusasetelmakohtainen tapausharkinta), 4) aineiston keruussa, käsittelyssä ja raportoinnissa kiinnitetään riittävää huomiota tutkittavien yksityisyyden ja tietosuojan turvaamiseen." (TENK 2009, 14.)

Perustuslakivaliokunta on aiemmassa lausuntokäytännössään katsonut, että suostumusta perusoikeusrajoituksen oikeutusperusteena voi käyttää vain hyvin poikkeuksellisesti. Joka tapauksessa julkisen vallan käytön on aina perustuttava lakiin, ei pelkästään yksilön suostumukseen. Suostumuskonstruktio ei kuitenkaan ole tältä kannalta täysin poissuljettu: "Valiokunta on toisaalta pitänyt selvänä, että perusoikeussuoja ei voi oikeudellisena kysymyksenä menettää aina merkitystään pelkästään siksi, että laissa säädetään jonkin toimenpiteen vaativan kohdehenkilön suostumuksen. Perusoikeussuojaa ei voida millaisessa asiassa tahansa jättää riippumaan asianomaisen suostumuksesta. Valiokunta on edellyttänyt suostumuksen-

varaisesti perusoikeussuojaan puuttuvalta lailta muun muassa tarkkuutta ja täsmällisyyttä, säännöksiä suostumuksen antamisen ja sen peruuttamisen tavasta samoin kuin suostumuksen aitouden ja vapaaseen tahtoon perustuvuuden varmistamista” (PeVL 30/2010 vp, 6–7). Tämä lausunto ei koskenut kokeilulainsäädäntöä.

Sekä suostumusperustainen, vapaaehtoisuuteen perustuva malli että suoraan lain nojalla määräytyvään osallistumiseen perustuva kokeilumalli ovat ongelmallisia aina jostakin näkökulmasta tarkasteltuna. Siksi näitä tulee analysoida perustulokokeilun jatkoselvityksessä tarkemmin. Jos perustulokokeilussa päädytään suostumusperustaiseen malliin, suostumuksen käytön edellytyksistä säädettäisiin kokeilulainsäädännössä. Siinä säädettäisiin riittävällä tarkkuus- ja täsmällisyytasolla muun muassa viranomaisen toimivallasta, vapaaehtoisesti kokeiluun osallistuvan henkilön suostumuksesta, sen anto- ja peruuttamistavasta sekä aitouden ja vapaaehtoisuuden varmistamisesta.

Perustuslakivaliokunnan arvioimissa kokeiluhankkeissa ei ole edellytetty suostumusta. Kokeiluun osallistuminen on määräytynyt esimerkiksi alueellisen kriteerin nojalla: kokeilu on säädetty tapahtuvaksi tietyssä kunnassa (tai useissa), jossa kokeilulainsäädäntöä sovelletaan. Jos perustulokokeilu toteutetaan alueellisena, kuntapohjaisena kokeiluna, sanottua voitaneen soveltaa myös perustulokokeilussa, ainakin sillä edellytyksellä, että kokeiluun osallistuvien oikeusasemaa kokeilussa ei heikennetä. Tämä lienee oikeusturvasyistä vähimmäisvaatimus silloinkin, jos perustulokokeilu katsottaisiin mahdolliseksi toteuttaa satunnaistetulla otannalla valtakunnallisesti. Jos kokeilulla heikennettäisiin yksilön oikeusasemaa, tämän tulisi tapahtua vain kyseisen yksilön suostumuksella. Kuitenkin lopuksi on todettava, että tätä voidaan arvioida kokonaisuudessaan vasta sitten, kun on tiedossa, minkälaista perustulomallia kokeillaan ja minkälaisessa asetelmassa.

7.2.5 Perustulo ja sosiaaliturvaa koskevat perusoikeudet

”Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon... Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella... Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä... Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu... Julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä.” (PL 19 §)

Perustuslain 19 §:n sisältämät perusoikeudet ovat ns. sosiaalisia perusoikeuksia, joita kansainvälisesti turvaavat muun muassa YK:n TSS-sopimus ja Euroopan sosiaalinen peruskirja. Perustuslaillisesti sosiaalisten perusoikeuksien toteuttaminen kytkeytyy osaltaan PL 1 §:ssä säädettyjen yksilön ihmisarvon ja yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden turvaamiseen. (HE 309/1993 vp, 42; Tuori 2011, 712.) Perusoikeussäännökset rajaavat eduskunnan lainsäädäntövaltaa, ja lisäksi niillä on myös vaikutusta eduskunnan käyttäessä budjettivaltaansa sen suhteen, miten taloudellisia resursseja kohdennetaan. Esimerkiksi PL 19.1 §:n mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on turvattava kaikissa olosuhteissa. (HE 309/1993 vp; 26, 35.) Seuraavaksi arvioidaan perustuloa PL 19 §:n kahden ensimmäisen momentin valossa.

Vähimmäisturva. PL 19.1 §:n suojaamalla välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan ns. eksistenssiminimin eli ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistason turvaavaa tulotasoa ja palveluita, kuten esimerkiksi välttämätöntä ravintoa ja asumisen järjestämistä sekä oikeutta kiireelliseen sairaanhoitoon. Tämä vähimmäisturva on muihin turvan muotoihin nähden toissijainen: oikeus siihen syntyy, jos henkilö ei itse kykene toiminnallaan

tai läheistensä avulla järjestämään itselleen ihmisarvoisen elämän edellyttämää tulojen vähimmäistasoa, ja jos sitä ei turvaa myöskään muut sosiaaliturvajärjestelmät. Sen sijaan tämä oikeus on subjektiivinen, joten se kuuluu jokaiselle sitä tarvitsevalle Suomessa, ja sen saaminen edellyttää yksilökohtaista tarveharkintaa. (HE 309/1993 vp, 19, 69.)

PL 19.1 §:n mukaista oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon toteutetaan muun muassa toimeentulotuella. Toimeentulotuki kokonaisuudessaan turvaa ihmisarvoisen elämän edellytyksiä laajemmin, kuin mitä PL 19.1 §:n mukainen eksistenssiminimi edellyttää (HE 217/1997 vp, 17). Perustuslakivaliokunta on todennut, että toimeentulokijärjestelmän rahamääräiset suoritukset turvaavat välttämättömää toimeentuloa ja huolenpitoa. Toisaalta, vaikka itse toimeentulokijärjestelmä lakkautettaisiin joko osittain tai kokonaan, julkisen vallan velvoite turvata PL 19.1 §:n mukainen subjektiivinen oikeus ei lakkaa. (PeVL 31/1997 vp, 2; Tuori 2011, 727.)

Toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) 9 §:n mukaan vuonna 2016 toimeentulotuen perusosa on 448,89 euroa kuukaudessa yksin asuvalle henkilölle, mutta esimerkiksi yhteistaloudessa elävillä se on tätä alempi. Vähimmäisturvan tasosta on sanottu, että sen pitäisi vastata nk. sosiaalisesti hyväksyttävää elämisen tasoa. Tällä tarkoitetaan väestön keskimääräistä elintasoa kuitenkin niin, että tuen pitäisi kannustaa toimeentuloturvan itsenäiseen ansaintaan. Kun toimeentulotuen perusosan perusteena on keskimääräinen elintaso, sen määrä perustuu tilastokeskuksen kulutustutkimuksen tietoihin pienituloisten kotitalouksien määrätyistä menoeristä. Eduskunnan oikeusasiamiehelle tehdyistä kanteluista kuitenkin ilmenee, että toimeentulotuen riittävyys edes kaikkein välttämättöimpiin menoihin on haasteellista, erityisesti pitkäaikaisesti toimeentulotuen tarpeessa olevilla. (Linnakangas 2010, 250.)

Perusosaa on mahdollista toimeentulotukilain 10 § nojalla alentaa 20 tai 40 prosenttia, jos tuen hakija on kieltäytynyt nk. työvoimapolitiisesta toimenpiteestä. Tällöin edellytyksenä on, että tuen alentaminen ei ole kohtuutonta ja ettei siitä aiheudu ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaiselle välttämättömälle toimeentulolle vaaraa (10.4 §). Perustuslakivaliokunta on toimeentulotukilakia säädettäessä katsonut, että perusosan alentaminen ei ole ristiriidassa sen taustalla olevan perusoikeuden kanssa, koska toimeentulotuen on tarkoitus olla viimesijainen tuki: tavoitteena on edistää yksilön mahdollisuutta työn avulla hankkia ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, ei kannustaa yksilöitä jäämään pysyvästi toimeentulotuen varaan. Jos yksilöllä olisi ollut mahdollisuus tehdä työtä, mutta on tästä kieltäytynyt, perustuslakivaliokunta katsoi, että yksilöllä olisi ollut mahdollisuus itse hankkia tarvitsemansa toimeentulon turva. Lisäksi valiokunta huomautti, että julkisella vallalla on yksilöiden perusoikeutta vastaava velvoite edistää työllisyyttä ja turvata jokaiselle oikeus työhön ja että perusosan alentaminen on sikälikin mahdollista, kun sillä katetaan menoja enemmän kuin mitä PL 19.1 §:n eksistenssiminimi edellyttää. (PeVL 31/1997 vp, 4.)

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on toimeentulotukea koskevan lakimuutoksen valiokuntakäsittelyn yhteydessä todennut, että toimeentulotukilaki tulisi uudistaa kokonaisuudessaan niin, että uudistuksella vahvistettaisiin toimeentulotuen luonnetta viimesijaisena ja väliaikaisena etuutena. Samassa yhteydessä valiokunta viittasi suunnitteilla olevaan perustulokokeiluun todeten, että perustulokokeilun avulla on mahdollista saada kokemuksia ensisijaisen ja viimesijaisen sosiaaliturvan yhteen nivomisesta ja yhtenäisen turvan toimivuudesta sekä sen kannustavuudesta työn vastaanottamiseen. (StVM 11/2015 vp, 2.) Seuraavaksi tarkastellaan mainitun ensisijaisen sosiaaliturvan, eli perusturvan perustuslaillista suojaa ja alaa.

Perusturva. PL 19.2 §:n mukaan lailla taataan perustoimeentulon turva tiettyjen sosiaalisten riskien varalta silloin, kun yksilöllä ei ole kyseisen riskin toteutumisen takia mahdollisuutta itse hankkia toimeentuloaan. Näitä riskejä ovat työttömyys (työttömyysturvalaki 1290/2002), sai-

raus (sairausvakuutuslaki 1224/2004), työkyvyttömyys (sairausvakuutuslaki) ja vanhuus (eläkelait). Lisäksi notkahduksen toimeentuloon voivat aiheuttaa lapsen syntymä (sairausvakuutuslaki) ja huoltajan menetys (kansaneläkelaki 568/2007 ja ansioeläkelait).

Lähtökohtaisesti 2 momentissa säädetyn perusturvan saaminen kytkeytyy laissa säädettäviin etuuksien saamisedellytyksiin, mutta perusturvajärjestelmät voivat myös sisältää tarveharkintaa koskevia säännöksiä (HE 309/1993 vp, 70). Kun perusturvaetuuden saamiseksi asetetaan edellytyksiä, niiden täytyy täyttää perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä syntyneet linjaukset. Etuuden saamisedellytykset eivät saa olla mielivaltaisia, vaan niiden on otettava huomioon etuuden luonne. Lisäksi mahdolliset korvauksettomat ajat (karenssit, omavastuuajat, odotusajat) eivät saa olla niin pitkiä, että niillä ”tehtäisiin tyhjäksi” oikeus perustoimeentulon turvaan. Ajallisen kattavuuden lisäksi perustoimeentuloturvan tulisi olla myös henkilöllisesti kattava, eli etuuden saamisedellytykset eivät saa synnyttää ns. väliinputoajia, jotka jäävät täysin vaille perustoimeentulon turvaa. Saamisedellytysten täytyy myös olla yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisia, ja myös muut perusoikeudet on otettava huomioon saamisedellytysten laillisuutta arvioitaessa. (Tuori 2011, 736–739.)

2 momentin suojaaman perusturvan ala on laajempi kuin 1 momentin mukainen eksistenssinimitaso, välttämättömän toimeentulon turvaava taso, ja edelliseen nähden perustoimeentulo on itsenäinen etuus tai etuudet. Tämä tarkoittaa sitä, että yksilön perustoimeentuloturvan perustana ei voi olla 1 momentissa säädetty viimesijaisen turvan muoto. (PeVM 25/1994 vp, 10.) Näin ollen perusturvan vähimmäistason pitäisi johdonmukaisesti olla tasoltaan suurempi kuin eksistenssinimitason. Perustoimeentuloturvajärjestelmän tulee myös olla riittävän kattava. Perusturvan riittävyttä arvioidaan kokonaisuutena, jolloin otetaan huomioon yksilön lakisääteisten turvajärjestelmien lisäksi hänen perhesuhteensa sekä muut toimeentulon edellytykset. Säännös ei sido sosiaaliturvaa tiettyihin olemassa oleviin etuusjärjestelmiin, ja perustoimeentulojärjestelmää tuleekin kehittää kulloisenkin yhteiskuntakehityksen edellyttämällä tavalla. Julkisen talouden tila voidaan huomioida niiden etuuksien tasoa arvioitaessa, joita julkinen valta välittömästi rahoittaa; tarkoituksena on suojata perustoimeentuloa turvaavan järjestelmän perusta myös pitkällä aikavälillä. Sen sijaan lainsäädäntömuutokset, joilla oleellisesti puututaan edellä kuvatun suojan alaan, ovat ristiriidassa tämän perusoikeuden kanssa ja siten perustuslain vastaisia. (HE 309/1993 vp, 70–71.) Ennen vuoden 1995 perusoikeus uudistusta toimeentulon perusturvan lakisääteisenä vähimmäistasona oli täyden kansaneläkkeen määrä. Tämä ”toimeentulon lakisääteinen vähimmäistaso” tarkoitti kylläkin vain sitä, että jos perusturvaetuutta oltiin leikkaamassa alle mainitun vähimmäistason, kyseinen lakiehdotus oli mahdollista äänestää lepäämään. Kyse ei siten ollut esteestä, vain hidasteesta. (Tuori 2011; 713, 740; HE 309/1993 vp, 70.)

PL 19.2 §:ssä säädetyn toimeentuloturvan osalta on myös otettava huomioon se seikka, että perusturva käsittää myös ansiosidonnaisia etuuksia, joita turvaa PL 15.1 §:ssä säädetty omaisuudensuojasäännös. Ansaintaperiaate antaa ansiosidonnaisille, ansaituksi katsottaville etuuksille perustuslaillista omaisuudensuojaa. (HE 309/1993 vp, 63; Tuori 2011, 741–745.) Perustulokokeilun kannalta tämä näyttäisi rajaavan pois mahdollisuuden tavallisella lailla puuttua kokeiluun osallistuvien henkilöiden ansiosidonnaiseen perusturvaan omaisuuden suojan vastaisesti, ainakin ilman asianomaisten nimenomaista suostumusta. Tämä muodostaa pulman nk. täyden tai puhtaan perustulon mallin kokeilemiselle, sikäli kuin tällainen malli käsittäisi myös ansiosidonnaisia etuuksia.

Perustulokokeilua ajatellen kysymys kuuluukin, määrittääkö perustuslaki perusturvalle sellaista vähimmäistason, joka määrittäisi ns. osittaisen perustulon vähimmäismäärän kokeilussa. Mitään kiinteää euromäärää perustuslakiin ei luonnollisesti sisälly, kuten ei myöskään perustuslakivaliokunnan lausuntoihin. Sikäli kuin perustulossa olisi kyse nimenomaan PL 19.2 §:n

mukaisesta perusturvasta, sen tason tulisi olla suurempi kuin PL 19.1 §:n mukaisen eksistenssinimitason. Johdonmukaisuuden nimissä perustulona maksettavan perusturvan tulisi olla sellaisella tasolla, ettei myöskään synny, ainakaan säännönmukaista, tarvetta turvautua viimesijaisen turvan muotoihin, eli käytännössä toimeentulotukeen. PL 19.2 §:n suojaamaan perusturvaan ei voi oleellisesti puuttua, joten nykyisten perusturvaetuuksien taso antaa eräänlaisen lähtökohdan kokeiltavan perustulon vähimmäistason määrittämiselle. On kuitenkin huomioitava, että perusturvan riittävyyden II arviointiryhmä on todennut, että perusturva ei riitä eläkkeensaajia lukuun ottamatta kohtuullisen minimikulutuksen kustannusten kattamiseen (THL 1/2015). Edellä sanottuun nähden on kuitenkin syytä korostaa, että kysymys siitä, minkä suuruinen kokeiltavan perustulon tulisi olla, riippuu ennen kaikkea siitä, mitä etuuksia siihen sisällytetään, ja mitä etuuksia jää perustulon lisäksi turvaamaan yksilön toimeentuloa. Seuraavassa taulukossa 12 on tiivistettynä vähimmäisturvan ja perusturvan keskeisiä elementtejä.

Taulukko 12. Vähimmäisturvan ja perusturvan osa-alueet.

VÄHIMMÄISTURVA	PERUSTURVA
PL 19.1 § uESP 13(1) artikla	PL 19.2 § uESP 12 artikla
TSS 11 artikla välttämätön toimeentulo	TSS 9 artikla perustoimeentulo
verorahoitteinen	pääosin maksuperustainen
tarveharkintainen	riskiperustainen
viimesijainen turva	ensisijainen sosiaaliturva
oleskelu	asuminen/vakuuttaminen
subjektiivinen oikeus PL nojalla	subjektiivinen oikeus.lain nojalla
ei odotus- tai omavastuu-aikaa	odotus-/omavastuu-aika mahdollinen
perhekohtainen	yksilökohtainen

7.2.6 Oikeusturva perustulokokeilussa

"Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi... Käsitelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla." (PL 21 §)

Yhteiskunta on toimintakyvytön, jos oikeusturva ontuu. Oikeusturva on siksi keskeinen perusoikeus, sekä myös muiden perusoikeuksien toteutumisen tausta. Se kytkeytyy oleellisilta osin aiemmin mainittuihin yhdenvertaisuusperiaatteeseen sekä oikeusvaltioperiaatteeseen, jotka sitovat vallankäytön lakiin ja sen noudattamiseen, sekä ehkäisevät mielivaltaista päätöksentekoa. (Hallberg 2011, 783–785.)

Perustulokokeilu kohdistuu keskeisiin yksilön toimeentuloa turvaaviin sosiaalisiin perusoikeuksiin ja toisaalta myös rajoittaa muodollisen yhdenvertaisuuden toteutumista tulonsiirtojen (sosiaaliturva + verotus) osalta kokeilun aikana. Nämä seikat alleviivaavat oikeusturvan toteutumisen tärkeyttä perustulokokeilussa. Perustulokokeilua koskevassa jatkoselvityksessä tulee arvioida, miten yksilön oikeusturva toteutuu perustulokokeilussa: Miten turvataan yksilön oikeus tulla kuulluksi? Minkälainen yksilöpäätös perustulosta ja toisaalta sen poissulkevista sosiaalietuuksista tehdään? Miten muutoksenhaku järjestetään? Miten kokeiluun osallistuminen tapahtuu ja miten osallistumisen voi perua? Muun muassa näitä kysymyksiä voidaan tarkastella tarkemmin vasta jatkoselvityksessä, kun on tiedossa, minkälaista perustulomallia on tarkoitus kokeilla.

7.3 Muita perustuslainmukaisuuskysymyksiä

7.3.1 Perustulokokeilu julkisena hallintotehtävänä

"Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle." (PL 124 §)

Perustulokokeilun toteuttavasta tahosta ei ole tehty poliittista päätöstä – tämä määrittyy kokeilulaissa. Siksi seuraavaksi arvioidaan (de jure) mahdollisuuksia toteuttaa perustulokokeilu viranomaiskoneiston ulkopuolella. Perustulon myöntäminen perustulokokeilussa on sosiaalietuuden myöntämistä, joka on luonteeltaan julkinen hallintotehtävä. Tällainen voidaan muulle kuin viranomaiselle niillä edellytyksillä, että se katsotaan sekä tarkoituksenmukaiseksi ja että perusoikeudet, oikeusturva ja muut hyvän hallinnon takeet turvataan. Ratkaisevaa on lisäksi se, onko perustulon myöntämisessä kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä, koska tällaista voi harjoittaa vain viranomainen. Perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että merkittävää julkisen vallan käyttämistä sisältyy toimiin, joilla merkittävä tavalla puututaan yksilön perusoikeuksiin. Esimerkinomaisesti viitataan poliisin voimankäyttöön. (HE/1998 vp, 179.) Perustuslakivaliokunnan mietinnössä nostetaan esiin merkittävään julkisen vallan käyttämiseen tärkeänä elementtinä kytkettävä rikosoikeudellinen virkamiesvastuu (PeVM 10/1998 vp, 35).

Marietta Keravuori-Rusanen on väitöskirjassaan katsonut, että perustuslain esitöissä mainittu ”muu merkittävä puuttuminen yksilön perusoikeuksiin” ei tarkoita sitä, että kaikkea puuttumista yksilön perusoikeuksiin olisi arvioitava merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä (Keravuori-Rusanen 2008, 433). Tämän arvioinnissa on hänen mukaan oleellista kiinnittää huomiota siihen, miten jonkin toiminnon antaminen yksityiselle suhteutuu koko oikeusvaltion ideaan. Vaikka perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä merkittävän julkisen vallan käytön on katsottu tarkoittavan suppeasti lähinnä voimankäyttöä ja muuta hallintopakon kaltaista toimivaltuuksien käyttämistä, Keravuori-Rusanen toteaa, että lainsäätäjän tarkoituksena ei liene ollut rajata merkittävän julkisen vallan käytön käsitteen sisältöä vain mainittuihin tilanteisiin. (ibid, 490.)

PL 2 §:n esitöissä onkin lausuttu, että Kansaneläkelaitos (Kela) käyttää merkittävää julkista valtaa välillisen julkishallinnon organisaationa, siis osana viranomaiskoneistoa (HE 1/1998 vp, 74). Keravuori-Rusanen huomauttaa, että Kelan hoitamaan sosiaaliturvaan kuuluvien tehtävien ainakin laajamittainen siirtäminen yksityiselle toimijalle voi tulla arvioitavaksi PL 124 §:n sisältämän merkittävän julkisen vallankäytön antamiskiellon vastaisena (Keravuori-Rusanen 2008, 471). Perustulokokeilussa on kyse kokeiluun osallistuvan yksilön näkökulmasta hänen toimeentuloaan turvaavien sosiaalisten perusoikeuksien toimeenpanosta, ja vielä tavallisesta sääntelystä poikkeavalla tavalla. Sanotuista syistä perustulokokeilussa voidaan katsoa olevan kyse merkittävästä julkisen vallan käyttämisestä, jolloin se tarkoittaisi sitä, että perustulokokeilun toimeenpanon, muun muassa perustuloetuuden myöntämisen, voi suorittaa vain viranomaiskoneistoon kuuluva taho. Kokeiluun liittyvää tutkimuksellista osaa, eli kokeilun tulosten selvittämistä ja niiden analysointia, sen sijaan voidaan arvioida toisin.

7.3.2 Oikeusvaltioperiaate

Hallinnon lainalaisuus on oikeusvaltion keskeinen perusta myös valtiosääntöisesti (PL 2.3 §). Sillä tarkoitetaan sekä hallinnon lainalaisuusperiaatetta (”Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin.”) että vaatimusta hallinnon lakisidonnaisuudesta (”Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia”). Sen yksi ulottuvuus on myös PL 80.1 §:ssä ilmaistu vaatimus siitä, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säädetään lailla; sama koskee verotusta (PL 81.1 §) sekä kunnille annettavia tehtäviä (PL 121.2 §). Vaatimukset hallinnon lainalaisuudesta ja lakisidonnaisuudesta suojaavat yksilöä mielivaltaiselta julkisen vallan käytöltä. Kun vallankäyttö on sidottu lakiin, viranomaisen harkintavalta ja päätöksenteko on rajattu. Viime kädessä tämän turvaavat riippumattomat tuomioistuimet (PL 3.3 §).

Kun Kela, yksittäinen kunta tai muu taho tekee päätöksen tietylle yksilölle myönnettävästä lakisääteisestä sosiaaliturvaetuudesta, kyse on julkisen vallan käyttämisestä. Tilanne ei muutu, vaikka kyse olisikin laajempaan lakimuutokseen tähtäävästä kokeilusta, esimerkiksi tässä tarkastelun kohteena olevasta perustulokokeilusta. Myös kokeilussa on noudatettava hallinnon lainalaisuuden ja lakisidonnaisuuden vaatimuksia, kuten myös velvollisuutta säätää lainatasolla yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista, mukaan lukien yksilön verovelvollisuus.

Edellä sanotun takia perustulokokeilua koskevassa jatkoselvityksessä on lähemmin tarkasteltava, miten (sisällöllisesti ja lainsäädäntöteknisesti) perustulokokeilua koskeva viranomaisen toimivaltanormi, sen sisältö, kokeilua koskevat menettelysäännöt sekä kokeiluun otettavia henkilöitä/henkilöryhmiä koskevat oikeussäännöt muotoillaan riittävän selvästi ja yksityiskohteisesti siten, ettei kokeilun toimeenpanossa jää sijaa mielivallalle. Kyse on muun muassa esimerkiksi siitä, millä kriteereillä ja minkälaisessa menettelyssä toimeenpaneva taho tekee päätöksen yksilön perustulosta ja verottaja tähän kytkeytyvästä verotuksesta eri yksilöitä ajatellen. On siis selvítettävä, minkälaisesta perustulokokeilusta on ylipäänsä mahdollista säätää: mitä reunaehtoja kokeilulle tästä näkökulmasta syntyy.

7.3.3 Kuntien asema perustulokokeilussa

Arvioitaessa kuntien asemaa osana julkishallinnon kokonaisuutta, ja tässä suhteessa sanottu on merkityksellistä myös perustulokokeilua ajatellen, on otettava huomioon perustuslain-suojaa nauttiva kunnallinen itsehallinto. Siitä säädetään PL 121 §:ssä, jonka mukaan kunnan hallinto perustuu sen asukkaiden itsehallintoon (1 mom.), ja toisaalta, jos kunnille annetaan tehtäviä, niistä on säädettävä lailla (2 mom.). Kunnallinen itsehallinto takaa kunnille myös verotusoikeuden (3 mom.). Perusoikeusuudistuksen esitöissä – edeltävään perustuslakivalio-kunnan lausuntokäytäntöön perustuen – on vakiintuneesti katsottu, että kunnallisen itsehal-linnon asiallista merkitystä ei saa heikentää säätämällä kunnille uusia velvoitteita ilman, että niiden taloudelliset edellytykset suoriutua uusista tehtävistä turvataan (nk. rahoitusperiaate; HE 309/1993 vp, 26; Mäenpää 2013, 1093).

Kunnallista itsehallintoa suojaa myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja, joka on tullut Suomessa voimaan laintasoisena vuonna 1991 (SopS 65–66/1991). Kunnallisen itse-hallinnon kannalta tärkeää on ensinnäkin se, että paikallisviranomaisten toimivaltuuksista ja tehtävistä on säädettävä lailla (4(1) artikla); tämä on edellä todetusti myös perustuslailla tur-vattu. Sanotun lisäksi itsehallintoa suojaa myös mainittu rahoitusperiaate, jonka mukaan pe-rustuslaissa ja tavallisessa laissa paikallisviranomaisille annettujen tehtävien tueksi valtion on turvattava niille myös riittävät taloudelliset voimavarat (9(2) artikla). Tämän huomioiminen näkyy myös perustuslakivaliokunnan lausunnoissa (ks. esim. PeVL 63/2014 vp). Rahoituspe-riaate velvoittaa valtiota turvaamaan kuntien lakisääteisten tehtävien toteutumisen muun mu-assa valtionosuuksin.

Perustulokokeilussa kunnallinen itsehallinto on huomioitava muun muassa annettaessa kun-nille perustulokokeiluun liittyviä tehtäviä: niistä on säädettävä lain tasolla ja kunnille on myös turvattava riittävät taloudelliset resurssit näiden velvoitteiden hoitamiseksi. Työnojaolisista syistä tässä yhteydessä ei syvennytä enemmälti näihin ja muihin kuntia koskeviin kysymyk-siin (ks. näistä tarkemmin kappale 9).

7.4 Perustulokokeilu ja kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet

Perustuslakivaliokunnan tehtävänä ei ole ainoastaan lakiehdotusten ennakkollinen perustusla-kikontrolli, vaan myös varmistaa linjakkuus suhteessa kansainvälisiin ihmisoikeussopimuk-siin. Tämä on perusteltua ensinnäkin siksi, että vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa, jossa otettiin perustuslakiin nimenomaiset säännökset perusoikeuksista, lähennettiin sisällöl-lisesti perusoikeuksia suhteessa niiden taustalla oleviin kansainvälisten ihmisoikeussopimus-ten ihmisoikeusmääräyksiin. Toisekseen, ihmisoikeussopimuksilla on niin sanottua tulkinnal-lista vaikutusta perusoikeussäännöksiin nähden. (HE 1/1998 vp, 126.) Tällä tarkoitetaan sitä, että perusoikeussäännöksiä sovellettaessa niitä tulee tulkita vastaavien ihmisoikeusmääräys-ten ja näiden soveltamis- ja tulkintakäytännön hengessä. Tähän velvoittaa myös PL 22 §, jonka mukaan "julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumi-nen". (Ojanen ja Scheinin 2011, 189.) Edellä on arvioitu perustulokokeilun perustuslaillisia reunaehtoja. Tässä pääluvussa katse kohdistuu perustulokokeilun kannalta keskeisiin kansainvälisiin ihmisoikeussopimusmääräyksiin.

7.4.1 YK:n sosiaaliset ihmisoikeussopimukset

YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopi-mus (TSS-sopimus; SopS 6/1976) on tullut Suomessa voimaan vuoden 1976 alussa. TSS-sopimuksen henkilöllinen soveltamisala käsittää "jokaisen", eli kaikki sopimusvaltion oikeu-

denkäyttöpiirissä olevat. Lisäksi TSS-sopimukseen sisältyy syrjintäkielto, jonka mukaan ”Sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan, että tässä yleissopimuksessa mainittuja oikeuksia käytetään ilman minkäänlaista rotuun, väriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittiseen tai muuhun mielipiteeseen, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, omaisuuteen, syntyperään tai muuhun seikkaan perustuvaa syrjintää ”(2(2) artikla). YK:n TSS-komitean yleiskommentti no. 20 mukaisesti erottelava kohtelu katsotaan syrjiväksi, jos ei ole oikeutettavissa perustellulla ja objektiivisella perustella (UN E/C. 12/GC/20, 5, 13 kohta). On huomioitava, että TSS-sopimuksen määräykset velvoittavat sopimusvaltioita kehittämään kansallisesti sopimuksen oikeuksia kohti näiden oikeuksien toteutumista kokonaisuudessaan (2(1) artikla; Tuori 2011, 714).

TSS-sopimuksen 9 artiklan mukaisesti sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden sosiaaliturvaan sosiaalivakuutus mukaan luettuna. YK:n TSS-komitean yleiskommentti no. 19 (UN E/C.12/GC/19) syventää tämän artiklan sisältöä. Ensinnäkin on huomattava, että oikeus sosiaaliturvaan turvaa keskeisesti ihmisarvoa; se on merkittävä tekijä köyhyyden vähentämisessä, syrjäytymisen ehkäisemisessä sekä sosiaalisen koheesion luomisessa (ibid, 2; 1–3 kohta). Siksi tämän oikeuden toteutuminen olisi varmistettava antamalla sille asianmukainen etusija lainsäädännössä ja politiikoissa (ibid, 12; 41 kohta). Siten sosiaaliturva ei ole, ainkaan ensisijaisesti, talouspolitiikan väline, vaan sosiaalinen hyvä. Oikeus sosiaaliturvaan tarkoittaa sitä, että jokaisella on oikeus riittävään suojaan sosiaalisilta riskeiltä ja toisaalta sitä, että olemassa olevan sosiaaliturvan kattavuuteen ei saa tehdä mielivaltaisia ja perusteettomia rajoituksia. (ibid, 4; 9–10 kohta.) Oikeuden sosiaaliturvaan tulisi toteutua ilman syrjintää, ja tasa-arvoisesti naisten ja miesten välillä. Erityisiä toimia tulee kohdentaa sellaisille yksilöille ja ryhmille, joiden kohdalla tämän oikeuden toteutumisessa on puutteita, erityisesti kaikkein vähäosaisimmille ja väliinputoajille. (ibid, 8–10; 23, 29–31 kohta.)

YK:n TSS-komitea on todennut Suomen määräaikaisraportin pohjalta antamissaan huomioissa ja suosituksissaan, että se on huolissaan vähimmäisturvan (toimeentulotuen perusosa), sairausetuuksien ja vanhuusetuuksien vähimmäistasojen riittämättömyydestä. Siksi se suosittelee, että Suomi ryhtyy tarpeellisiin toimiin, jotta mainittujen etuuksien vähimmäistaso olisi riittävä kattamaan todelliset elinkustannukset (UN E/C.12/FIN/CO/6 28.11.2014, 6).

TSS-sopimuksen 11 artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat ja ryhtyvät tarpeellisiin toimenpiteisiin turvatakseen jokaiselle oikeuden tyydyttävään elintasoon. Tällä tarkoitetaan kyseisessä artiklassa riittävää ravintoa, vaatetusta ja sopivaa asuntoa, sekä oikeutta elinehtojen jatkuvaan parantamiseen. TSS-komitea on todennut määräaikaisraportin perusteella myös, että se on huolissaan köyhyysrajan alapuolella elävien ihmisten määrästä ja siitä, että tietyt väestöryhmät ovat suuremmassa köyhyysriskissä, erityisesti lapsiperheet ja yhden huoltajan taloudet. Siksi komitea suosittelee erityistoimia köyhyyden ehkäisemiseksi erityisesti riskiryhmiä ajatellen. (UN E/C.12/FIN/CO/6, 28.11.2014, 7.)

Sopimuksen valvonta tapahtuu määräaikaisraportein ja kertomuksin sekä TSS-komitean näiden pohjalta antamin suosituksin (16–23 artikla). Lisäksi vuoden 2014 huhtikuun viimeisestä päivästä alkaen on Suomen osalta TSS-sopimuksen epäillyistä loukkauksista ollut mahdollisuus tehdä yksilö- ja valtiovalituksia loukkausepäilyjä käsittelevälle TSS-komitealle (SopS 16–17/2014). Yksilön kannalta tämä tarkoittaa sitä, että katsoessaan Suomen valtion loukkanneen TSS-sopimuksessa hänelle turvattua oikeutta, yksilö voi tehdä tästä valituksen TSS-komitealle. Siten yksilövalitusmenettely parantaa yksilöiden oikeusturvaa TSS-oikeuksien osalta, ja korostaa TSS-oikeuksien luonnetta oikeudellisesti velvoittavina ihmisioikeuksina. Yleisellä tasolla yksilöiden TSS-oikeuksia koskevan oikeusaseman parantuminen on tärkeää erityisesti kaikkein haavoittuvimpien ihmisryhmien kannalta. (HE 74/2012 vp, 6–7.) Perustulokeikeilun suunnittelussa on tärkeää ottaa huomioon edellä viitatu TSS-komitean

suositukset erityisesti arvioitaessa perustulon euromääräistä tasoa sekä mahdollisuuksia poistaa sen avulla köyhyysloukkoja.

7.4.2 YK:n määrittämät kansalaisoikeudet ja poliittiset oikeudet

YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (KP-sopimus, SopS 7–8/1976; HE 42/1974 vp) on Suomessa voimassa laintasoisesti. KP-sopimuksen 5(1) artiklan nojalla kiellettyjä ovat sellaiset toimet, joiden "tarkoituksena on tehdä tyhjäksi" sopimuksen tunnustama oikeus tai vapaus. Tämän artiklan tarkoituksena on estää sopimuksen sisältämien oikeuksien loukkaukset oikeuttamalla ne sopimusmääräysten väärintulkinnalla, eräänlaisella opportunistilla (UN document A/2929, 26, kohta 55).

KP-sopimuksen 7 artiklan mukaan "Ketään ei saa kiduttaa eikä kohdella tai rangaista julmalla, epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla. Erityisesti ei ketään saa alistaa ilman hänen vapaata suostumustaan lääketieteelliseen tai tieteelliseen kokeiluun." 7 artiklan merkitystä perustulokokeilun kannalta on arvioitu aiemmin tässä kirjoituksessa.

KP-sopimuksen 26 artiklan mukaan "Kaikki ihmiset ovat oikeudellisesti yhdenvertaisia ja oikeutettuja ilman minkäänlaista syrjintää yhtäläiseen lain suojaan. Tässä suhteessa lain tulee kieltää kaikki syrjintä ja taata kaikille henkilöille yhtäläinen ja tehokas suojele rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittiseen tai muuhun mielipiteeseen, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, omaisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää vastaan." Artiklan tarkoituksena on turvata yhdenvertainen, muttei identtinen, kohtelu, joten se mahdollistaa perustellut erot yksilöiden tai ryhmien välillä (UN Document A/2929, 61, kohta 179).

KP-sopimuksen noudattamista valvova ihmisoikeuskomitea (Human Rights Committee; KP-sopimuksen 28 artikla) ja TSS-sopimusta valvova TSS-komitea (Committee on Economic, Social and Cultural Rights) ovat korostaneet näiden yleissopimusten muodostamaa tulkinnallista kokonaisuutta. Erityisenä siltana näiden kahden instrumentin välillä on toiminut KP-sopimuksen 26 artikla, jonka on tulkittu kieltävän syrjinnän myös TSS-sopimuksella turvattujen oikeuksien osalta. Näin TSS-sopimuksen sosiaaliturvaa koskevia syrjintätilanteita on voitu tuoda KP-sopimuksen yksilövalitusmenettelyyn. (Scheinin 2002, 16). Nytkin TSS-sopimukseen otetun ja Suomessa ratifioitun valinnaisen lisäpöytäkirjan myötä mahdollisuus yksilövalitusmenettelyyn kyseisen instrumentin piirissä vähentäneen KP-sopimuksen 26 artiklan kautta "reititettyjä" yksilövalituksia TSS-oikeuksista ihmisoikeuskomitealle.

7.5 Euroopan neuvoston ihmisoikeusasiakirjat

7.5.1 Euroopan sosiaalinen peruskirja

Euroopan neuvoston piirissä on neuvoteltu myös TSS-sopimusta vastaava yleissopimus, Euroopan sosiaalinen peruskirja, jota on uudistettu 2000-luvulla (uESP, SopS 78–80/2002). Sosiaaliturvan alalla Euroopan sosiaalisen peruskirjan tarkoituksena on luoda sopimusvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmille vähimmäistasot sekä niiden kehittämislinjat. Sen sijaan tarkoituksena ei ole näiden sosiaaliturvajärjestelmien yhdenmukaistaminen, eikä tämä olisi peruskirjan puitteissa edes mahdollista. (ECSR Digest 2008, 89; Mikkola 2010, 312.) uESP:n määräykset ovat pääosin valtioiden velvoitteita, mutta sopimusta valvovan sosiaalisten oikeuksien komitean linjauksien myötä osa sopimuksen artikloista on saanut yksilöllisen oikeuden luonteen.

uESP:n 12 artiklassa on määräykset oikeudesta sosiaaliturvaan. Tämän mukaan valtiolla on velvoite luoda sosiaaliturvajärjestelmä ja pitää sitä yllä (1 kohta). Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on Suomen viimeisimmän määräaikaisraportin perusteella antamissaan johtopäätöksissä katsonut, että Suomi ei täytä tätä sopimusvelvoitetta, koska minimisairauspäiväraha ja minimivanhuuseläkkeet ovat tasoltaan riittämättömiä, ja ensiksi mainittu vielä selvästi riittämätön (ECSR, Conclusions 2013 Finland, 16). Saman 12 artiklan nojalla valtion tulee myös pitää sosiaaliturvajärjestelmäänsä tyydyttävällä tasolla (2 kohta). Vertailuperusteeksi on määritetty Euroopan sosiaaliturvakoodin ratifioimisen edellyttämä taso, jonka Suomen on aikoinaan katsottu täyttävän (HE 229/2001 vp, 28). Lisäksi valtioilla on velvoite pyrkiä asteittain nostamaan sosiaaliturvajärjestelmänsä tasoa (3 kohta). Sosiaalisten oikeuksien komitea ei nähnyt näiden kohtien osalta ongelmaa (ECSR, Conclusions 2013 Finland, 17–18).

Suomella on myös velvoite varmistaa muiden sopimuspuolten kansalaisten tasavertainen kohtelu sosiaaliturvaoikeuksien osalta, myös silloin kun kyse on rajat ylittävistä tilanteista ja liikkumisvapauden käyttämisestä (4 a kohta). Siten sopimusosapuolten tulisi sosiaaliturvaoikeuksien myöntämisen, säilyttämisen ja jatkamisen varmistamiseksi esimerkiksi laskea yhteen kunkin sopimuspuolen lainsäädännön mukaisesti täytetyt vakuutus- tai työskentelykaudet (4 b kohta), mutta vakuutusmaksuista riippumattomien etuuksien osalta on mahdollista edellyttää tietyn pituista asumisaikaa ennen etuuden myöntämistä toisen valtion kansalaiselle (uESP liite, 12 artiklan 4 kohtaa koskien). Johtopäätöksissään sosiaalisten oikeuksien komitea katsoi, että Suomi ei täytä mainittuja sopimusvelvoitteita, koska yhdenvertainen kohtelu sosiaaliturvaoikeuksien osalta ei koske yhtäläisesti kaikkien muiden sopimusvaltioiden kansalaisia, vaan lähinnä EU- ja ETA-valtioiden kansalaisia (ECSR, Conclusions 2013 Finland, 19–20).

Sosiaalisen peruskirjan 13(1) artiklan nojalla valtioiden tulee varmistaa, että ”jokaiselle, jolla ei ole riittäviä tuloja tai varoja ja joka ei pysty hankkimaan tällaisia tuloja tai varoja joko omin avuin tai muista lähteistä, etenkin sosiaaliturvajärjestelmän tarjoamista etuuksista, annetaan riittävää apua”. Mainittua kohtaa tulee soveltaa 13 artiklan 4 kohdan nojalla tasapuolisesti omiin kansalaisiin ja muihin valtion alueella laillisesti oleileviin. ESP:n vakiintuneessa tulkintakäytännössä on muodostunut linjaus, jonka mukaan kyseinen oikeus tulee turvata subjektiivisena oikeutena (HE 309/1993 vp, 69; HE 217/1997 vp, 16). Suomessa tämä toteutuu ainakin osittain PL 19.1 §:n turvin. Tämä artikla onkin merkityksellinen arvioitaessa toimeentulon vähimmäistasoa (Hallberg 2011, 53). Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on johtopäätöksissään katsonut, että tämän artiklan velvoite ei toteudu täysin, koska tiettyjen sopimusvaltioiden kansalaiset eivät ole yhdenvertaisessa asemassa sosiaaliavustuksen saamisessa ilman pysyvää oleskelulupaa (ECSR, Conclusions 2013 Finland, 22).

Edellisen ja nyt kumotun Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 43–44/1991, laki 843/1991, kumottu) aikana siihen liitettiin järjestökanteluita koskeva lisäpöytäkirja (SopS 75–76/1998), joka tuli Suomessa voimaan 1.9.1998, ja on voimassa edelleen. Se antaa tietyille järjestöille mahdollisuuden kanteluiden tekemiseen, mutta luonnollisesti vain niiden artikloiden osalta, jotka valtio on ratifioinut. Suomen sosiaalioikeudellisen seuran tekemän kantelun johdosta annetussa ratkaisussa (ECSR, Decision on the Merits: Finnish Society of Social Rights v. Finland, Complaint No. 88/2012) sosiaalisten oikeuksien komitea katsoi, linjassa määräaikaisraportin pohjalta tekemien johtopäätösten kanssa, että Suomi ei täytä 12(1) artiklan ja 13(1) artiklan velvoitteita sillä perusteella, että sosiaaliturvaetuudet ja sosiaaliavustus jäävät selvästi alle riittävän tason (ibid, kohdat 74–75 ja 124). Euroopan neuvoston ministerikomitealle esittämissään huomioissa Suomen hallitus katsoi, että sosiaaliturvan riittävyttä tulisi arvioida kokonaisuutena ja ottaa rahaetuuksien tason lisäksi huomioon esimerkiksi verorahoitteiset luontaiset tuudet sekä sosiaaliset verovähennykset (ECSR, Appendix to Resolution

CM/ResChS(2015)8). Ministerikomitea kuitenkin totesi, että jos sosiaalietuuden taso on alle 40 prosenttia ekvivalentista mediaanitulosta, se on selvästi riittämätön, eikä tällöin merkitystä anneta mahdollisille täydentäville etuuksille (ECSR, Resolution CM/ResChS(2015)8). Tämä linjaus olisi perusteltua huomioida perustulokokeilun suunnittelussa.

7.5.2 Euroopan ihmisoikeussopimus

Euroopan neuvoston piirissä on solmittu yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (Euroopan ihmisoikeussopimus, EIS, SopS 19/1990). YK:n instrumenteista EIS vastaa KP-sopimusta. EIS 6 artikla, joka koskee oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, ja EIT:n sitä koskeva tulkintakäytäntö on luonut uESP:n suojaamille sosiaalisille oikeuksille menettelyllistä suojaa (Scheinin 2002, 18).

EIS 3 artikla kieltää epäinhimillisen tai halventavan kohtelun. Jos henkilö joutuu elämään täysin sosiaalietuuksien varassa, riittämättömät sosiaalietuudet voivat johtaa siihen, että henkilön elinolot ovat epäinhimilliset ja halventavat. Tapauksessa *Budina v. Russia* (Budina v. Russia (dec.), no. 45603/05, 18.6.2009) Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) kuitenkin katsoi, että vaikka valittajan elinolot olivat erittäin niukat, EIS 3 artiklan soveltamiskynnys ei ylittynyt. Vaikka kyseisessä tapauksessa EIS 3 artikla ei tullut sovellettavaksi, ei ole täysin poissuljettua, etteikö todella niukoissa elinolosuhteissa ja haavoittuvana elävä voisi tähän artiklaan menestyksekkäästi vedota. (Hirvelä ja Heikkilä 2013, 105.)

EIS 14 artiklassa säädetään syrjinnän kiellosta, jonka mukaan ”Tässä yleissopimuksessa tunnustetuista oikeuksista ja vapauksista nauttiminen taataan ilman minkäänlaista sukupuoleen, rotuun, ihonväriin, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää.” Luettelo kielletyistä syrjintäperusteista ei ole tyhjentävä. Huomionarvioista on, että Suomen perustuslain 6 §:ssä säädetty yhdenvertaisuus on kattavampi kuin EIS 14 artiklan suojan ala. Syrjintäkielto tarkoittaa, että samanlaisia on kohdeltava samalla tavalla, ja erilaisia eri tavoin, eroavaisuudet huomioon ottaen. Toisin sanoen erilaisten ihmisten kohtelemisen samalla tavalla on erilaisuuden huomioimatta jättämistä, eli niin sanottua tasapäistämistä, ja sinällään yksi kielletyn syrjinnän muoto. (Hirvelä ja Heikkilä 2013, 661–662.) Perustulon osalta voidaan, ainakin periaatteellisesti pohtia, voiko siihen joltakin osin sisältyä tällaista tasapäistämisen mentaliteettia. Onko tästä näkökulmasta katsottuna perusteltua, että eri elämäntilanteissa ihmisillä on erityyppiset ja eri mekanismein vaikuttavat sosiaaliturvaetuudet? Ehkäpä tähänkin kysymykseen saamme valaistuksen perustulokokeilun avulla.

EIS ei sisällä eläkkeitä tai muuta sosiaaliturvaa koskevia määräyksiä, mutta EIS 14 artiklan syrjintäkielto yhdessä 1. lisäpöytäkirjan (SopS 85–86/1998) 1 artiklan turvaaman omaisuudensuojan kanssa on voinut tulla sovellettavaksi, jos valtio on säätänyt tietyistä sosiaaliturvajärjestelmästä, mutta se on katsottu etuuteen liittyvän suojattavan omistusoikeuden kannalta syrjiväksi. Omaisuudensuojan vastaista on myös ollut sellainen sosiaaliturvajärjestelmän muutos, joka on johtanut yksilön kannalta kohtuuttomaan tilanteeseen. (Hirvelä ja Heikkilä 2013, 665, 748–749.) Perustulokokeilun kannalta sanottu tarkoittaa sitä, että perustulo tai sitä koskeva kokeilu ei saa aiheuttaa välittömän tai välillisen syrjinnän tilanteita. Kokeilu ei myöskään voine tarkoittaa, että kokeiluun osallistuvien sosiaaliturvan tasoa heikennettäisiin, aina-kaan omaisuudensuojan vastaisesti. Näitä kysymyksiä tulee pohtia tarkemmin perustulokokeilun jatkoselvityksessä.

7.6 Kansainvälisen työjärjestön konventiot

Kansainvälinen työjärjestö (International Labour Organisation, ILO) on keskeinen toimija työelämää koskevassa kansainvälisessä sääntelyssä. Sosiaaliturvan osalta ILO:n sääntely käsittää sekä työelämässä olevien oikeuksia että työelämästä tilapäisesti poissa olevien oikeuksia ja eläkkeelle siirtyneiden oikeuksia. ILO:n sosiaaliturvaa koskevat standardit ovat myös olleet malleina Euroopan neuvoston sääntelylle, esimerkiksi Euroopan sosiaalista peruskirjaa ja kahden- tai monenvälisiä sosiaaliturvasopimuksia koskien. (Sulkunen 2002; 451, 453.)

ILO:n yleissopimus nro 168 koskee työllisyyden edistämistä ja työttömyysturvaa (Employment Promotion and Protection against Unemployment Convention; SopS 64/1991, HE 239/1989), ja se on tullut Suomen osalta voimaan vuoden 1991 lopulla. Esimerkiksi sopimuksen 2 artiklan (samansuuntaisesti myös 14 artikla) mukaan sopimusvaltioiden tulee yhteen sovittaa työllisyyspolitiikkansa ja työttömyysturvansa siten, että työttömyysturvajärjestelmä ja erityisesti työttömyysetuuksien myöntämistavat tukevat täystyöllisyyttä. Tämän tulisi perustua tuotavan ja yksilön vapaaseen valintaan perustuvan työn edistämiseen. Siten työttömyysturva ei saisi vaikuttaa siten, että työnantajat eivät tarjoa ja työntekijät eivät hakeudu tuottavaan työhön. Sopimuksen 7 artiklassa täsmennetään, että täystyöllisyyttä edistäviin keinoihin tulisi kuulua mm. työvoimapalvelut, ammatillinen koulutus ja ammatinvalinnanohjaus. Tästä syystä perustulokokeilun jatkoselvityksessä tulisi muun muassa pohtia, miten turvataan aktiivista työvoimapolitiikkaa perustulon rinnalla.

7.7 Perustuslaki ja perustulokokeilu: yhteenveto

Edellä aiemmin kuvatuista perustuslakivaliokunnan kokeilulakeja koskevasta lausuntokäytännöstä sekä perusoikeuksien yleisistä opeista voidaan summata, minkälainen perustulokokeilua koskevan lakiehdotuksen tulisi olla mainittujen kriteerien valossa.

Kokeilulakeja koskevat keskeiset perustuslakivaliokunnan linjaukset ovat: lailla säätämisen vaatimus, tavoitteen hyväksyttävyys (erityisesti perusoikeuksien kannalta), täsmällisyys ja tarkkarajaisuus, valittujen kokeilualueiden tarkoituksenmukaisuus, kokeilun määräaikaisuus, ja kokeilun eriarvoistavan vaikutuksen kohtuullisuus. Kuten sanottu, kokeiluhanketta arvioidaan nimenomaan demokraattisessa päätöksenteossa, eli eduskunnassa lainsäädäntöhankkeena normaalissa lainsäädäntömenettelyssä. Taustalla on ajatus kokeilun demokraattisesta legitimitetistä sekä mielivallan kitkemisestä kokeilun toimeenpanossa. Näin ollen perustulokokeilun säännösten tulee olla täsmälliset ja tarkkarajaiset muun muassa koskien seuraavia kokeilun elementtejä: a) toimivaltainen viranomainen perustulokokeilun toimeenpanossa, b) toimivallan keskeinen sisältö, c) menettelysäännökset perustulokokeilun toimeenpanossa ja d) kokeilun voimassaolo. Kokeilulait ovat aina määräaikaaisia, ja voimassa vain kokeiluun tarvittavan lyhyehkön ajan. Perustulokokeilun osalta on siis myös arvioitava, saadaanko parin vuoden kokeilulla selville tieteellisesti luotettavia tuloksia. Tämä näkökohta ei puolla kovin lyhyttä kokeiluaikaa, mutta toisaalta perustuslakivaliokunta on toisinaan huomauttanut, jos se on pitänyt jonkin kokeiluhankkeen kokeiluaikaa pitkänä. Tällöin oli kyse jopa viideksi tai kahdeksaksi vuodeksi muodostuvasta kokeiluajasta.

Perustulokokeilua koskevassa lakiehdotuksessa tulee perustella, miksi kokeilun nimissä olisi hyväksyttävää poiketa yhdenvertaisuusperiaatteesta. Kuten perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä ilmenee, yhteiskuntakehityksen edellyttämien uudistusten vaikutuksia arvioiva kokeilu voi muodostaa hyväksyttävän perustelun yhdenvertaisuudesta poikkeamiselle, erityisesti jos on kyse muiden perusoikeuksien toteutumisen turvaamisesta. Perustulokokeilu liittyy

erityisesti PL 18 §:n (oikeus työhön) ja 19 §:n (oikeus sosiaaliturvaan) perusoikeuksien toteutumisen parantamiseen. PL 6.2 §:n mukaisesti ketään ei saa asettaa eri asemaan ilman hyväksyttävää syytä, mutta hyväksyttävän perusteen käsillä ollessa yhdenvertaisuudesta voidaan poiketa muutoin kielletyn erotteluperusteen osalta. Tällöin huomio kiinnittyy siihen, onko erottelua mahdollista perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Erottelun perustuminen sellaisiin yksilön ominaisuuksiin, joihin hän ei voi itse vaikuttaa, kuten esimerkiksi alkuperä, ihonväri tai sukupuoli, ei yleensä ole hyväksyttävissä. Näiden mainittujen erotteluperusteiden käyttäminen perustulokokeilussa ei ole hyväksyttävissä, mutta sen sijaan ikä erotteluperusteena näyttäisi olevan rationaalisesti perusteltavissa. Asuinpaikka on ollut aiemmissa kokeiluissa hyväksytty erotteluperuste, ja lähtökohtaisesti näin voidaan arvioida olevan myös perustulokokeilua ajatellen.

Kuten sanottu, erotteluperusteen hyväksyttävyys liittyy pitkälti sen rationaalisuuteen, mutta sen on lisäksi oltava vaikutuksiltaan suhteellisuusperiaatteen mukainen, eli vaikutuksiltaan vain kohtuulliset erottelut ovat hyväksyttäviä. Kokeilun on myös oltava oikeassa suhteessa sille asetettuihin tavoitteisiin nähden. Tämän suhteellisuusvaatimuksen mukaan perustulokokeilun on oltava objektiivisin perustein tarpeellinen ja välttämätön, eikä kokeilun avulla hankittavaa tietoa kaavaillun uudistuksen vaikutuksista ole saatavilla muilla keinoilla. Näin ollen kokeilun hyväksyttävyyttä on arvioitava muun muassa seuraavien kysymysten kokonaisuuden valossa: 1) Mikä on kokeilun tietotavoite?, 2) Miksi tätä tietoa tarvitaan?, 3) Miten tätä tietoa tavoitellaan kokeilussa (koeasetelma)?, 4) Voiko em. asetelmalla saada sellaista tietoa, jota tavoitellaan? ja 5) Voiko tietoa saada muulla tavoin? Sekä itse tietotarpeen on oltava normatiivisessa mielessä hyväksyttävä, että itse kokeiluasetelman hyväksyttävä po. tietotarpeeseen vastaamisen kannalta.

Kokeiluasetelman on oltava sellainen, että siitä saatava tieto on validia ja relevanttia kokeilun taustalla olevien tietotarpeiden kannalta. Sellaiset kokeiluasetelmat eivät ole yhdenvertaisuudesta poikkeamisen kannalta hyväksyttäviä, joiden osalta jo etukäteen tiedetään, ettei niistä saada luotettavaa tietoa uudistuksen vaikutuksista. Eli yhdenvertaisuudesta poikkeaminen kokeilun nimissä onkin perusteetonta. Tämä näkökohta edellyttää, että perustulokokeilu on suunniteltava perusteellisesti. Se edellyttää riittävää tutkimuksellista, taloudellista sekä ajallista resursointia. Kokeilun henkilöryhmien valintaan on tärkeää kiinnittää huomiota. Erottelun perustuminen sellaisiin yksilön ominaisuuksiin, joihin hän ei voi itse vaikuttaa, kuten esimerkiksi alkuperä, ihonväri tai sukupuoli, ei yleensä ole hyväksyttävissä. Erottelun perustuminen sellaisiin yksilön ominaisuuksiin, joihin hän ei voi itse vaikuttaa, kuten esimerkiksi alkuperä, ihonväri tai sukupuoli, ei yleensä ole hyväksyttävissä. Valittava koeasetelma luonnollisesti määrittää, mitä kokeilun avulla ylipäänsä voidaan tutkia ja minkälaisia tuloksia sen avulla voidaan saada.

Kokeilun nimissä voidaan poiketa yhdenvertaisuudesta, mutta ei silloinkaan rajattomasti. On otettava huomioon perusoikeuden ydinalueen koskemattomuuden vaatimus, jolla tarkoitetaan sitä, että tietty minimiraja, ydinalue, on kaikissa oloissa aina turvattava. Yhdenvertaisuuden osalta kyse on muun muassa siitä, että kokeilussa ihmisiä ei saa asettaa kohtuuttomasti erillaiseen oikeudelliseen asemaan. Myös ihmisoikeuksien noudattamisen vaatimus ohjaa samansuuntaiseen vaikutukseen. Sosiaalisten perus- ja ihmisoikeuksien osalta mainittu ydinalueen koskemattomuuden vaatimus tarkoittaa sellaista oikeuden minimisisältöä, jonka on aina toteuduttava. Tämä tarkoittaa sitä, että perustulokokeilussa ei esimerkiksi voi kokeilla todella pieniä perustulosummaa. Yhtenä rajana voidaan pitää nykyistä vähimmäisperusturva, joskin senkin on todettu olevan tietyiltä osin riittämätön (mm. THL 1/2015, ECSR Conclusions Finland 2013), ja tämä tulisi huomioida perustulon euromäärää määritettäessä.

Jos perustulokokeilu katsotaan perustelluksi toteuttaa alueellisena kokeiluna, tulisi kokeilu-alueesta (tai -alueista) ensisijaisesti säätää suoraan laissa. Jos tämä ei ole mahdollista, toissijaisesti laissa säädettäisiin riittävän täsmällisesti ja tarkasti niistä kriteereistä, joiden nojalla kokeilualueet (ja/tai yksilöt) valikoituisivat. Tämä tarkoittaisi sitä, että asian poliittinen harkinta tapahtuisi eduskunnassa, eikä kokeilun toimeenpanevalla taholla olisi harkintamarginaalia, vaan kyse olisi säännösten "teknisluonteisesta" soveltamisesta. Kokeilualueen ja/tai kokeiluun osallistuvien yksilöiden määräävien muuttujien tulee määräytyä nimenomaisten tarkoituserien takia. Tämä tarkoittaa sitä, että lakiehdotuksessa on perusteltava, miksi juuri nämä muuttujat määrittävät kokeiluun mukaan valikoituvat alueet ja/tai yksilöt. Sekä yhdenvertaisuuden että kokeilun tavoitteiden, eli päätöksentekoon soveltuvien tietotavoitteiden kannalta on tärkeää, että kokeilun otos on edustava.

Se seikka, tuleeko perustulokokeiluun osallistumisen olla vapaaehtoista vai perustua paktoon, ei ole yksiselitteinen. Toisaalta perustavana lähtökohtana on yksilön itsemääräämisoikeuteen kuuluva tahdonvapaus, joka edellyttäisi yksilön tietoista suostumusta, jonka on oltava aito, vapaaehtoinen, nimenomainen ja kirjallinen. Suostumuksen käytön oikeudellisten puitteiden tulisi ilmetä kokeilulaista. Toisaalta yksilön oikeusaseman tulee yksiselitteisesti määräytyä lain nojalla. Tällaiseen suoraan lain nojalla määräytyvään "osallistumispaktoon" nojaa myös kokeilun tulosten yleistettävyyden: vapaaehtoisuuteen perustuva osallistuminen aiheuttaa ns. valikoitumisharhan, joka vaikuttaa kokeilun tuloksiin ja niiden yleistettävyyteen. Tähän kytkeytyy myös perustulokokeilun oikeusturvavaatimukset erityisesti yksilön kannalta. Nimittäin kokeiluun osallistuvan yksilön kannalta lieenee tärkeää, että hänellä olisi mahdollisuus perua kokeiluun osallistuminen, eli vetäytyä siitä pois ennenaikaisesti. Tämän tulisi olla mahdollista syytä ilmoittamatta ja ilman hänelle koituvia haitallisia seuraamuksia – myös suostumusperustaisessa kokeilumallissa.

Perustulokokeilu edellyttää myös sitä, että kokeilun tulosten selvittäminen ja arviointi on järjestetty asianmukaisesti. Perustulokokeilussa kiinnostuksen keskiössä ovat ensisijassa yksilöt ja heidän työmarkkinakäyttäytyminen. Perustulokokeilu on ihmistieteellistä tutkimusta, joten sitä koskevat muun ohessa Tutkimuseettisen neuvottelukunnan laatimat eettiset periaatteet (TENK 2009), jotka viime kädessä palautuvat juridisiin velvoitteisiin. Ihmistieteellisen tutkimuksen eettiset periaatteet voidaan jakaa kolmeen kategoriaan, joita ovat 1) tutkittavan itsemääräämisoikeus, 2) vahingon välttäminen ja 3) tietosuoja. Ensiksi mainitun osalta kyse on ennen kaikkea siitä, onko kokeiluun osallistuminen vapaaehtoista, ja jos se ei sitä ole, millä edellytyksillä tästä ns. suostumusperiaatteesta voidaan poiketa. Toinen eettisten periaatteiden luokka koskee vahingonvälttämisen periaatetta. Perustulokokeilua ajatellen tämä tarkoittaa sitä, että ennakkollisesti tulee tehdä riskiarvio siitä, minkälaisia riskejä kokeiluun liittyy, ja myös arvioida, miten mahdollisten riskien toteutuminen kokeilussa voidaan joko kokonaan välttää tai ainakin minimoida riskin toteutumisen vahingolliset seuraamukset. Yhtenä esimerkkinä voidaan mainita riski – tai ainakin esitetty huoli – siitä, että perustulo(kokeilu) saattaisi edistää nuorten syrjäytymistä ja muutoinkin jättää sosiaalihuollon erityistukea tarvitsevia katveeseen (Perkiö 2016, 9). Jotta näin ei pääse käymään, olisi perustulokokeilun toimeenpanijan ja kuntien sosiaalityön välille rakennettava kokeilun ajaksi erityisiä yhteistyömuotoja sekä tämän tehtävän kannalta tarpeellisia tiedonsiirtovaltuuksia. Viimeksi mainittu liittyy myös yleisesti tietosuojakysymyksiin, jotka on otettava huomioon myös tärkeänä perustulokokeiluun liittyvää tutkimusta ohjaavana tekijänä.

8 EU-LAINSÄÄDÄNTÖ JA SUOMEN SOSIAALITURVA

Jokaisella EU:n jäsenmaalla on oikeus itse päättää sosiaaliturvajärjestelmästä ja siitä, millaisin edellytyksin se tarjoaa sosiaalietuuksia kansalaisilleen ja maassaan asuville tai oleskeleville ulkomaalaisille (SEUT³³ 153(4) artikla). Unionin oikeudella on kuitenkin oma vaikutuksensa kansalliseen lainsäädäntöön. Unionin oikeusjärjestys on liittymissopimuksen voimaansaattamisella hyväksytty osaksi Suomen oikeusjärjestystä. Tämä tarkoittaa sitä, että Suomen tulee huomioida unionin perussopimusten ja säädösten lisäksi myös muut unionin oikeuden lähteet, joita ovat oikeusperiaatteet, unionin tekemät kansainväliset sopimukset ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö.

EU:n yhteiset säännöt on kirjattu perussopimukseen, jotka EU:n jäsenmaat ovat hyväksyneet ja joita ne ovat sitoutuneet noudattamaan. Perussopimuksilla on sovittu muun muassa EU:n ja jäsenmaiden päätöksenteosta ja EU:n tavoitteista. Ne ilmentävät jäsenmaiden ja unionin välistä toimivallan jakoa, sitä miltä osin ja missä laajuudessa jäsenmaat ovat luovuttaneet toimivaltaa EU:lle. Nämä perussopimukset liitteineen, pöytäkirjoineen, myöhemmin tehtyine lisäyksineen ja muutoksineen muodostavat primäärisen EU-oikeuden. Myös EU-oikeuden yleiset oikeusperiaatteet ovat osa primääristä EU-oikeutta. Sekundäärinen EU-oikeus (nk. johdettu EU-oikeus) muodostuu puolestaan asetuksista, direktiiveistä ja päätöksistä, joita EU:n toimielimet antavat perussopimukseen perustuvan toimivallan nojalla. (Jääskinen 2007, 329–332; Ojanen 2010, 36–39)

Jäsenmailla on velvollisuus toteuttaa kaikki tarvittavat toimenpiteet, joilla varmistetaan unionin perussopimuksista ja säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttäminen. Jäsenmaan on myös pidättäydyttävä kaikista sellaisista toimenpiteistä, jotka voivat vaarantaa unionin tavoitteiden toteutumisen. Tätä periaatetta kutsutaan vilpittömän yhteistyön periaatteeksi ja se velvoittaa jäsenmaan kaikkia viranomaisia. (SEU³⁴ 4 artiklan 3. kohta ja SEUT 291 artiklan 1. kohta.)

Tulkintavaikutuksen periaatteella tarkoitetaan sitä, että kansallisten tuomioistuinten ja muiden kansallisten viranomaisten tulee tulkita ja soveltaa kansallista lainsäädäntöä unionin oikeuden mukaisesti niin tarkasti kuin se on mahdollista. Tulkintavaikutuksen periaatteen kautta unionin oikeus vaikuttaa välillisesti kansallisen oikeuden tulkintaan. (Ojanen 2010, 97–98.)

Välittömän oikeusvaikutuksen periaatteen mukaan unionin perussopimuksissa ja toimielinten antamissa säädöksissä voidaan antaa yksityisille oikeuksia, joihin he voivat vedota kansallisessa viranomaisessa. Perussopimuksen määräyksellä tai unionin oikeuden säännöksellä on välitön oikeusvaikutus, jos se on riittävän selvä ja täsmällinen sekä ehdoton. Esimerkiksi direktiivien säännöksillä voi olla välittömiä oikeusvaikutuksia. (Ojanen 2010, 83.)

Jos unionin oikeuden ja kansallisen oikeuden välillä on ristiriita, voi sovellettavaksi tulla etusijaperiaate, jos se on ainoa tapa varmistaa unionin oikeuden toteutuminen. Etusijaperiaatteen mukaan perussopimuksen määräys tai unionin oikeuden säännös, jolla on välitön oikeusvaikutus, syrjäyttää sen kanssa ristiriidassa olevan kansallisen säännöksen riippumatta siitä, minkä tasoisesta säännöksestä on kysymys kansallisessa säädöshierarkiassa. (Julistus 17 Euroopan unionin oikeuden ensisijaisuudesta; Asia 6/64 Costa v. ENEL.)

33 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, EUVL C 326, 26.10.2012: 47–200.

34 Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, EUVL C 326, 26.10.2012: 13–46.

8.1 Euroopan unionin säädöksistä

Euroopan unionin sitovia säädöksiä ovat asetukset, direktiivit ja päätökset. **Asetukset** ovat jäsenmaita välittömästi sitovaa oikeutta sellaisenaan, eikä niiden voimaantulo vaadi jäsenmailta erillisiä täytäntöönpanotoimia (SEUT 288 artikla). Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että EU-asetus syrjäyttää sen kanssa ristiriidassa olevan kansallisen sääntelyn, eikä kansallista lainsäädäntöä voida siltä osin soveltaa. Myös jäsenvaltioiden kansalaiset voivat vedota asetuksen säännöksiin samalla tavoin kuin kansallisen lain säännöksiin. (Ojanen 2010, 41.)

Direktiivit ovat säädöksiä, jotka velvoittavat jäsenmaita saavutettavan tuloksen osalta. Jäsenmaa voi sen sijaan itse harkintansa mukaan valita direktiivissä tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi tarpeelliset keinot ja muodot. Kansallisen sääntelyn tulee kuitenkin johtaa direktiivissä tarkoitettuun lopputulokseen (SEUT 288 artikla). Direktiivejä käytetään usein silloin, kun halutaan jättää jäsenmaille harkintavaltaa jossain asiassa. Direktiivit tarjoavatkin yhden muodon lainsäädäntöyhteistyöhön EU:n ja jäsenmaiden välillä. (Jääskinen 2007, 338–339.)

Kolmas sitovista EU-säädösten instrumenteista muodostuu päätöksistä. Samalla tavalla kuin asetukset, **päätökset** ovat kaikilta osin velvoittavia. Päätös voidaan osoittaa yksittäiselle ihmiselle, yhteisölle tai jäsenmaalle. Lisäksi on mahdollista, että päätöstä ei erikseen osoiteta kenellekään. Tällöin se on luonteeltaan yleisen säädöksen kaltainen. Päätös velvoittaa sitä, jolle se on osoitettu. Samalla tavoin kuin direktiivin yksittäisellä säännöksellä, päätöksen säännöksellä voi olla välitön oikeusvaikutus. Se edellyttää kuitenkin säännöksen riittävää selvyyttä ja täsmällisyyttä sekä ehdotonta veloitetta jäsenmaalle. (SEUT 288 artikla; Talus ja Penttinen 2015, 7.)

Sitovien EU-säädösten lisäksi unionin oikeus sisältää ohjeluonteisia, eli ns. *soft law* -tyyppisiä, instrumentteja esimerkiksi suosituksia, lausuntoja, päätöslauselmia, julistuksia ja toimintaohjelmia. Niillä on yleensä suuri poliittinen merkitys, mutta niillä voi olla myös oikeudellista merkitystä, esimerkiksi tulkittaessa unionin säädöksen tiettyä artiklaa. (Talus ja Penttinen 2015, 10; Ojanen 2010, 48.)

EU-oikeuden oikeuslähteisiin kuuluvat myös Euroopan unionin tuomioistuimen antamat ratkaisut. SEU 19 artiklan mukaan Euroopan unionin tuomioistuin huolehtii siitä, että perussopimusten tulkinnassa ja soveltamisessa noudatetaan lakia. Näin ollen tuomioistuimen antamalla ratkaisulla on keskeinen merkitys unionin oikeuden tulkinnassa ja soveltamisessa. Unionin tuomioistuin on myös kehittänyt perussopimusten tulkinnallaan yleisiä EU-oikeudellisia periaatteita. Kansallisten tuomioistuinten ja viranomaisten kannalta tämä on erityisen merkityksellistä, koska niiden tulee tulkita unionin oikeutta Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössään luomien periaatteiden mukaisesti. Unionin tuomioistuimella onkin ratkaisukäytäntönsä kautta oikeutta luova vaikutus unionin oikeusjärjestelmässä. Ja siksi unionin oikeuden sisällön selvittäminen edellyttää myös Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntöön perehtymistä. (Talus ja Penttinen 2015, 2–3.)

8.2 Keskeinen perustuloon vaikuttava EU-lainsäädäntö

8.2.1 Primäärilainsäädäntö

Euroopan unionin oikeusjärjestyksen ja samalla sosiaaliturvan yhteensovittamisjärjestelmän perustan muodostavat jäsenmaiden väliset kansainväliset sopimukset, joihin unioni perustuu ja joissa on perussäännöt unionin toiminnasta. Näitä sopimuksia kutsutaan unionin perusso-

pimuksiksi. Perussopimuksiin viitataan SEU- (Sopimus Euroopan unionista) ja SEUT- (Sopimus Euroopan unionin toiminnasta) sopimuksina.

SEU 3 artiklassa säädetään siitä, että EU tarjoaa kansalaisilleen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen ilman sisärajoja sekä oikeuden vapaaseen liikkuvuuteen alueellaan. Saman artiklan mukaan unioni edistää taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta sekä jäsenvaltioiden välistä yhteisvastuuta. SEUT sisältää puolestaan tarkemmat säännökset seuraavista sosiaaliturvan sääntelyyn vaikuttavista keskeisistä artikloista:

- Henkilöiden vapaan liikkuvuuden takaavat artiklat
 - o Unionin kansalaisia koskeva artikla 21
 - o Työntekijöitä koskevat artiklat 45 ja 46
 - o Sijoittautumisvapautta koskeva artikla 49
 - o Palveluiden tarjoamista koskeva artikla 56
- Unionin kansalaisuutta koskeva 20 artikla
- Kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltä koskeva 18 artikla
- Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisen oikeusperustaa koskeva 48 artikla

Euroopan perusoikeuskirja on yksi unionin perussopimuksista. Se sisältää seuraavat sosiaaliturvaan vaikuttavat keskeiset artiklat:

- Yhdenvertaisuus lain edessä (artikla 20)
- Syrjintäkielto (21 artikla)
- Sosiaaliturva ja toimeentuloturva (34 artikla)
- Liikkumis- ja oleskeluvapaus (45 artikla)

EU-tuomioistuin on oikeuskäytännössään katsonut, että vaikka sosiaalilainsäädäntö kuuluu jäsenmaan kansallisen lainsäätäjän toimivaltaan, on kansallisessa lainsäädännössä huomiotava unionin oikeuden yleiset periaatteet, esimerkiksi yhdenvertainen kohtelu, syrjinnän kieltä ja vapaan liikkuvuuden turvaaminen. EU-tuomioistuin on myös katsonut, että perussopimusten määräyksillä voi olla välittömiä oikeusvaikutuksia, eli ne ovat perustaneet yksilöille oikeuksia ja jäsenmaille velvollisuuksia. Tätä perussopimusten määräysten suoraan soveltamiseen perustuvaa oikeuskäytäntöä ja sen merkitystä ei ole etukäteen mahdollista ennakoida Suomen kannalta. (Sakslin 2014, 2–4.) Tämä näkökohta koskee myös perustuloa.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 20 artiklassa säädetään kansalaisten yhdenvertaisuudesta. Artiklan mukaan "kaikki ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä". Tämä tarkoittaa sitä, että kaikkia tulee kohdella samalla tavalla jos on kysymys samanlaisesta tilanteesta, eikä ketään saa asettaa eriarvoiseen asemaan ilman perusteltua syytä.

Sosiaaliturvan yhteensovittamisasetuksessa 883/2004³⁵ säädetään myös yhdenvertaisesta kohtelusta. Asetuksen 4 artiklassa annetaan sen soveltamispiiriin kuuluville henkilöille samat oikeudet ja velvollisuudet jäsenvaltion lainsäädännön mukaan kuin mitä annetaan jäsenmaan omille kansalaisille. On kuitenkin hyvä huomata, että yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta huolimatta jäsenvaltioiden sosiaaliturvajärjestelmät ovat erilaisia, eikä niitä ei ole tarkoitettu kaan harmonisoitavan, vaan yhteen sovitettavan keskenään. Yhdenvertaisen kohtelun periaate ei välttämättä tuo yksilölle oikeuksia kansallisen lainsäädännön mukaan, koska sosiaaliturvan sisältö ja ehdot määräytyvät kansallisen lainsäädännön perusteella. (Rentola 2014, 13.)

Myös syrjintä on kielletty Euroopan unionissa monella eri tasolla – niin perussopimuksissa, perusoikeuskirjassa, ja johdetussa oikeudessa – kuin myös jäsenvaltioiden perustuslaeissa.

35 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 883/2004, annettu 29.4.2004, sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta, EUVL L 166, 30.4.2004: 1–123.

Syrjinnän kieltäminen on yksi keskeisistä periaatteista, joka vaikuttaa myös sosiaalietuuksien myöntämiseen. Syrjinnällä tarkoitetaan eriarvoiseen asemaan asettamista tai erilaista kohtelua perusteella, jota EU-oikeus ei hyväksy (Jääskinen 2007, 98). Sillä tarkoitetaan myös menettelyä, jossa samanlaisia tilanteita kohdellaan erilaisina tai erilaisia tilanteita samanlaisina ilman objektiivista perustetta (Raitio 2013, 286). Kiellettyä on niin suora syrjintä, esimerkiksi kansalaisuuden perusteella, kuin epäsuorakin syrjintä, jolla tarkoitetaan esimerkiksi sitä, että liikkumisvapauttaan käyttänyt henkilö joutuu todennäköisesti huonompaan asemaan kuin henkilö, joka on aina asunut maassa tai ollut vakuutettu³⁶. Käänteisellä syrjinnällä tarkoitetaan puolestaan sitä, että henkilö, joka ei ole käyttänyt EU-oikeuden takaamaa liikkumisvapautta, voi olla huonommassa asemassa kuin henkilö, joka on käyttänyt liikkumisvapauttaan (Rentola 2014, 13).

SEUT 18 artiklassa kielletään kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä perussopimusten soveltamisalalla, paitsi jos perussopimusten erityismääräyksissä on toisin säädetty. Jokainen unionin kansalainen voi vedota syrjinnän kieltoon, niin tilanteissa, jotka kuuluvat unionin oikeuden soveltamisalaan kuin tilanteissa, joita ei ole vielä säännelty yhteisön oikeudessa ja joita koskevat toimivaltuudet ovat edelleen jäsenvaltioilla. Tämän voidaan katsoa³⁷ koskevan esimerkiksi sosiaaliturvajärjestelmän toteuttamista. (Sakslin 2014, 7.)

Tämä syrjimättömyysperiaate suojaa sosiaalisten etujen osalta lähtökohtaisesti vain unionin kansalaisia. Asetuksessa 1231/2010³⁸ on säädetty syrjinnän kiellosta EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten osalta, mutta asetus antaa varsin rajoitetun mahdollisuuden ns. kolmannen maan kansalaisille vedota kansalaisuuteen perustuvaan syrjinnän kieltoon (Pennings 2013, 128–129).

Kysymyksessä ei katsota olevan syrjinnän silloin, kun kansalaisia erottelevat ehdot perustuvat objektiivisiin, hyväksyttäviin syihin ja ehdot ovat oikeassa suhteessa niihin laillisiin päämääriin, joita niillä pyritään toteuttamaan. Jos tällaisia oikeuttavia ehtoja ei ole, kansallisen lainsäädännön syrjiviä ehtoja ei saa soveltaa, koska ne ovat EU-oikeuden vastaisia. (Sakslin, Rentola, Klemola 1998, 27; C-406/04 De Cuyper, 40 kohta)

Perustulon osalta yhdenvertaisuusperiaatteen ja syrjinnän kiellon voidaan arvioida tarkoittavan sitä, ettei perustuloa voi rajata kansalaisuuteen nähden, vaan EU-jäsenmaissa liikkuvia ja EU-kansalaisia tulee kohdella yhdenvertaisesti. Myös perustulon myöntämiskriteereiden voitaisiin yhdenvertaisuus- ja syrjimättömyysperiaatteiden valossa edellyttää olevan kansalaisuudesta riippumatta yhtäläiset kaikille.

8.2.2 Sekundäärilainsäädäntö

Perussopimusten määräyksiä toteuttamaan on hyväksytty sekundäärilainsäädäntöä, josta olennaisimmat sosiaaliturvaan vaikuttavat säädökset ovat asetus 883/2004 sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta sekä sen toimeenpanoasetus 987/2009³⁹ ja asetus

36 Ks. esimerkiksi tapaus C-224/02 Pusa, 20 kohta.

37 Ks. julkisasiamies Juliane Kokottin ratkaisuehdotus 30.3.2006 asiassa C-192/05 K. Tas-Hagen ja R.A. Tas, kohta 37.

38 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1231/2010, annettu 24.11.2010, asetuksen (EY) N:o 883/2004 ja asetuksen (EY) N:o 987/2009 ulottamisesta koskemaan niitä kolmansien maiden kansalaisia, joita nämä asetukset eivät yksinomaan heidän kansalaisuutensa vuoksi vielä koske, EUVL L 344, 29.12.2010: 1–3.

39 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 987/2009, annettu 16.9.2009, sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 883/2004 täytäntöönpanomenettelystä, EUVL L 284, 30.10.2009: 1–42.

492/2011⁴⁰ työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta. Näiden asetusten tavoitteena on sovittaa yhteen EU:n jäsenmaiden välillä liikkuvien henkilöiden sosiaaliturva. Tarkoituksena on, että henkilö ei menettäisi sosiaaliturvaoikeuksiaan, jos hän on käyttänyt EU:n perussopimusten turvaamaa oikeutta liikkumisvapauteen. (Rentola 2014, 10.)

Asetus 883/2004 toimeenpanoasetuksineen (nk. koordinaatioasetus) toteuttaa EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 48 artiklassa asetettuja tavoitteita ja se sisältää määräykset soveltamisalaansa kuuluvien sosiaaliturvaetuuksien yhteensovittamisesta. SEUT 48 artikla antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle oikeuden toteuttaa sosiaaliturvan alalla toimenpiteet, joita tarvitaan työntekijöiden vapaan liikkuvuuden turvaamiseksi. Artiklan tavoitteena on erityisesti turvata palkattuina työntekijöinä tai itsenäisinä ammatinharjoittajina toimiville siirtotyöläisille ja heidän huollettavilleen niiden kausien yhteen laskemisen, jotka eri maiden lainsäädännön mukaan otetaan huomioon oikeuden saamiseksi etuuteen ja sen säilyttämiseksi sekä etuuden määrän laskemiseksi (SEUT 48 artikla). Asetusten 883/2004 ja 987/2009 tavoitteena on muun muassa:

- varmistaa jäsenmaiden kansalaisten yhdenvertainen kohtelu sosiaaliturvalainsäädäntöä sovellettaessa,
- turvata se, että kukaan jäsenmaiden kansalainen ei jäisi sosiaaliturvan ulkopuolelle käytettyään liikkumisvapauttaan,
- estää jäsenmaiden kansalaisia saamasta saman sosiaalisen riskin perusteella päällekkäisiä etuuksia useasta jäsenmaasta,
- estää päällekkäisten sosiaaliturvamaksujen maksaminen,
- turvata etuuksien maksaminen siitä riippumatta, minkä jäsenmaan alueella henkilö asuu tai oleskelee ja
- varmistaa vain yhden jäsenmaan sosiaaliturvalainsäädännön piiriin kuulumisen.

Koordinaatioasetusten perusteella määräytyy se,

- minkä maan sosiaaliturvalainsäädännön piiriin jäsenmaiden välillä liikkuva henkilö kuuluu, ja
- mistä maasta tai maista hänelle taikka hänen perheenjäsenilleen maksetaan etuuksia, sekä
- miten eri maista saadut etuudet yhteen sovitetaan.

Koordinaatioasetuksen II osaston lainvalintaa koskevien 11–16 artiklojen perusteella määritetään, minkä jäsenvaltion sosiaaliturvasäännöksiä henkilöön sovelletaan. Säännösten tavoitteena on varmistaa, että asetuksen soveltamisalan piiriin kuuluviin henkilöihin sovelletaan vain yhden jäsenvaltion lainsäädäntöä kerrallaan (11 artikla 1. kohta). Pääsääntöisesti sovellettava lainsäädäntö määräytyy henkilön työskentelyvaltion mukaan (*lex loci laboris*). Poikkeuksen muodostavat esimerkiksi henkilöt, jotka työskentelevät kahdessa tai useammassa valtiossa tai ovat virkasuhteessa jäsenvaltion hallintoon (11 artikla 3. kohta). (Sakslin 2009, 374.)

Asetuksen 883/2004 2 artiklan mukaan asetusta sovelletaan jossakin jäsenvaltiossa asuviin jäsenvaltion kansalaisiin, kansalaisuudettomiin henkilöihin ja pakolaisiin, jotka ovat olleet yhden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön alaisia, sekä näiden perheenjäseniin ja heidän jälkeensä eläviin, eli leskiin ja orpoihin. EU-tuomioistuin on ratkaisukäytännössään linjannut, että yhteensovittamisasetusten määräyksiä ei sovelleta sellaisiin kolmannen maan kansalaisiin, jotka tulevat EU:n jäsenvaltioon suoraan kolmannesta maasta (C-95/99 Khalil ja

40 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 492/2011, annettu 5.4.2011, työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta unionin alueella, EUVL L 141, 27.5.2011: 1–2.

muut, 71–72 kohdat; Rentola 2014, 12). Kuitenkin direktiivin 98/2011⁴¹ (ns. yhdistelmä lupadiirektiivi) perusteella työssä olevia kolmannen maan kansalaisia tulee kohdella yhdenvertaisesti oman maan kansalaisten kanssa sosiaaliturvan alalla ja se voi luoda oikeuksia myös kolmannen maan kansalaisille vaikka nämä tulisivatkin EU:n jäsenvaltioon suoraan kolmannesta maasta (SOLMU IV 2012, 22–23).

Asetuksen 883/2004 4 artiklassa on määräys yhdenvertaisesta kohtelusta. Sen mukaan asetuksen piiriin kuuluvilla henkilöillä on samat jäsenvaltion lainsäädännön mukaiset oikeudet ja velvollisuudet kuin kyseisen jäsenvaltion kansalaisilla. Esimerkiksi työntekijän katsotaan kuuluvan lähtökohtaisesti työskentelymaansa sosiaaliturvaan ja asetuksen piiriin kuuluvia etuuksia on maksettava hänelle myös silloin, kun työntekijä tai hänen perheenjäsenensä ei asu etuuksia maksavassa jäsenmaassa. Tällöin puhutaan etuuksien eksportoitavuudesta (asetus 883/2004, 7 artikla).

Unionin kansalaisten lisäksi asetusten määräysten soveltamisala on ulotettu myös yhteisön alueella liikkuviin kolmansien valtioiden kansalaisiin erillisellä asetuksella 1231/2010⁴². Näin ollen sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevat säännöt koskevat lähes samalla tavalla kaikkia EU:n alueella liikkuvia henkilöitä kansalaisuudesta riippumatta.

8.2.3 Asetus 883/2004 sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta sekä sen toimeenpanoasetus 987/2009

Etuudet voidaan jakaa kolmeen ryhmään pohdittaessa niiden kuulumista asetusten 883/2004 ja 987/2009 asialliseen soveltamisalaan. Ensimmäisen ryhmän muodostavat etuudet, jotka kuuluvat asetusten asialliseen soveltamisalaan. Toisen ryhmän muodostavat etuudet, jotka kuuluvat asetusten asialliseen soveltamisalaan, mutta joihin ei sovelleta asumisedellytyksistä luopumista koskevia artikloita (eli ns. erityiset maksuihin perustumattomat rahaetuudet, joita ei eksportoida). Kolmannen ryhmän muodostavat puolestaan etuudet, jotka eivät kuulu EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisen piiriin (eli sosiaalihuoltoetuudet ja sosiaalipalvelut). (Rentola 2014, 14.)

Asetuksen 883/2004 3 artiklassa on lueteltu ne sosiaaliturvan alat, joihin asetusta sovelletaan. Alat ovat seuraavat: sairausetuudet (raha- ja luontoisetuudet); äitiysetuudet ja vastaavat isyysetuudet; työkyvyttömyysetuudet; vanhuusetuudet; perhe-eläke-etuuudet; työtapaturma- ja ammattitautietuudet; kuolemantapauksen johdosta myönnetty avustukset; työttömyysetuudet; varhaiseläke-etuuudet ja perhe-etuuudet.

EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on todettu, että etuuden katsominen koordinaatioasetusten soveltamisalaan kuuluvaksi sosiaaliturvaksi edellyttää, että etuus myönnetään ilman yksilöllistä tarveharkintaa. Tällä tarkoitetaan sitä, että hakija asetetaan lailla määritellyn asemaan, jonka perusteella hänellä on ehdoton oikeus etuuteen (C-78/91 Hughes, 15 kohta ja C-406/04 De Cuyper, 22 kohta). EU-tuomioistuin on myös katsonut, että kuuluakseen koordinaatioasetusten soveltamisalaan, etuuden tulee kattaa jokin asetuksessa mainituista sosiaaliturvan aloista (asia 122/84 Scrivner, 19 kohta). Toisin sanoen sellainen sosiaaliturvan ala, jota ei luettelossa ole mainittu, ei kuulu asetuksen soveltamisalan piiriin. Myös-

⁴¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/98/EU, annettu 13.12.2011, kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmä lupaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista, EUVL L 343, 23.12.2011: 1-9.

⁴² Tämä asetus ei sovellu Tanskaan ja Yhdistyneeseen kuningaskuntaan. Ks. Tanskan ja Yhdistyneen kuningaskunnan erityisasemasta Rentola 2014, 13.

kään sellaiset yleiset etuudet, joilla annetaan kaikille kansalaisille oikeus vähimmäistoimeentuloon, eivät kuulu asetuksen soveltamisalaan. (Asia 249/83 Hoeckx, 13 ja 14 kohdat.)

Suurin osa Suomen sosiaaliturvaetuuksista kuuluu koordinaatioasetuksen soveltamisalaan. Tällä hetkellä Kelan myöntämistä sosiaaliturvaetuuksista asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle jäävät äitiysavustus, yleinen asumistuki ja opintotuki sekä elatustuki. Yleinen asumistuki ja opintotuki jäävät asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle siksi, että ne eivät kuulu 3 artiklassa mainittuihin sosiaaliturvan aloihin, joihin asetusta sovelletaan, eikä etuuksilla kompensoida 3 artiklassa mainittujen sosiaaliturva-alojen taustalla olevia riskejä. Äitiysavustus ja elatustuki on puolestaan nimenomaisesti suljettu asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle (asetuksen 883/2004 1 artiklan z alakohta).

Erityiset maksuihin perustumattomat rahaetuudet muodostavat poikkeuksen yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta, jonka perusteella etuuksia ei lähtökohtaisesti voida rajata vain tietystä maassa asuville henkilöille. Nämä asetuksen 70 artiklan mukaiset erityiset maksuihin perustumattomat rahaetuudet kuuluvat koordinaatioasetusten soveltamisalaan, mutta niiden maksaminen voidaan rajata koskemaan vain maassa asuvia henkilöitä. (Rentola 2014, 15.) Ks. maksuihin perustumattomista erityisistä rahaetuuksista lisää jäljempänä omassa luvussaan.

Asetuksen 3 artiklan 5 kohdan mukaan sen soveltamisalaan eivät kuulu mm. sosiaalihuolto, lääkinnällinen kuntoutus tai sotauhrien korvaukset. Näitä soveltamisalan ulkopuolelle jääviä luonteeltaan yleisiä etuuksia yhdistää tarkoitus turvata kaikille oikeus vähimmäistoimeentuloon. Käytännössä puhutaan ns. sosiaalihuoltoetuuksista. Asetuksessa ei ole määritelty sosiaalihuollon eikä sosiaaliturvan käsitteitä, mikä on sinänsä ongelmallista, koska myös muissa EU-oikeuden instrumenteissa käytetään samoja termejä⁴³. Suomen osalta asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle jääviä etuuksia ovat esimerkiksi toimeentulotuki ja yleinen asumistuki. Tosin nämäkin Suomen sosiaalihuoltoetuudet ovat seuraavassa luvussa esiteltävän asetuksen 492/2011 mukaisia sosiaalisia etuja, joihin EU-lainsäädännöllä voi tietyin edellytyksin olla vaikutusta. (Rentola 2014, 15.)

8.2.4 Asetus 492/2011 työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta

Työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskeva asetetus 492/2011 toteuttaa SEUT 45 ja 46 artikloissa asetettuja tavoitteita. Sosiaaliturvan kannalta merkityksellisin artikla tässä asetuksessa on sen 7 artikla, jonka 2 alakohdan mukaan jäsenvaltion kansalaisella on työntekijänä samat sosiaaliset ja verotukseen liittyvät edut kuin kotimaisilla työntekijöillä. Toisen jäsenmaan työntekijän tulee siten olla samassa asemassa kuin kotimaisten työntekijöiden (Saloheimo 2014, 30).

Sosiaalisen edun käsitettä on tulkittu hyvin laajasti ja tällainen etu voi olla melkein mikä tahansa työsuhteeseen perustuva tai objektiiviseen työntekijäasemaan taikka vakituiseen asumiseen perustuva sosiaalinen etu.⁴⁴ Sosiaalisen edun määritelmä onkin tässä asetuksessa laajempi kuin sosiaaliturvan alat asetuksen 883/2004 piirissä ja se kattaa myös esimerkiksi opintotuen (C-337/97 C.P.M. Meeusen, 19 kohta).

43 Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo sosiaalihuollon tarkoittavan sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön yksilön, perheen ja yhteisön toimintakykyä, sosiaalista hyvinvointia, turvallisuutta ja osallisuutta edistäviä ja ylläpitäviä toimia, sosiaalipalveluja ja niihin sisältyviä tukipalveluja (www.stm.fi/sosiaalipalvelut, viitattu 6.3.2016). Sakslin puolestaan tarkoittaa sosiaalihuollolla lähinnä niitä etuuksia, palveluita ja tukitoimia, jotka ovat pitkälle yksilölliseen tarveharkintaan perustuvia ja vähimmäisturvaa suovia (Sakslin 1995, 29).

44 Ks. esimerkiksi Unionin tuomioistuimen tapaukset Martinez Sala (C-85/96, 25 kohta), Bernini (C-3/90, 25 kohta) ja Vera Hoeckx (249/83, 20 kohta).

Asetusta sovelletaan niin työntekijöihin kuin heidän perheenjäseniinsä. Asetuksen soveltamisalan piiriin kuuluvana työntekijänä pidetään lähtökohtaisesti henkilöä, joka tekee tehtäviä valvonnan alaisena vastiketta vastaan toisen hyväksi (C-138/02 Collins, 26 kohta). Henkilö voi säilyttää asetuksen mukaisen työntekijän asemansa myös työsuhteen päätyttyä, jos hän tosiasiallisesti hakee aktiivisesti töitä (C-85/96 Martinez Sala, 32 kohta). Työsuhteen laadun ja laajuuden osalta edellytetään, että se ei ole luonteeltaan vähäistä, eli toisarvoista ja epäolennaista (C-138/02 Collins, 26-28 kohdat). Toisaalta unionin tuomioistuinkäytännössä on katsottu, että vaikka työstä saatu vastike olisi pieni, ei se poissulje mahdollisuutta katsoa kokonaisarviointin perusteella työsuhteen olevan aito ja todellinen, jolloin henkilöä voidaan pitää asetuksen soveltamisalaan kuuluvana työntekijänä (yhdistetyt asiat C-22/08 ja C-23/08, Vatsouras ja Koupatantze, 25-26 ja 30 kohdat). Itse asetuksessa ei työnteolle ole asetettu minimimääriä.

Sosiaaliturvan koordinaatioasetus 883/2004 (ks. kohta 3.2.1) on tähän säännökseen nähden erityissäännös, minkä vuoksi asetuksen 492/2011 ei katsota koskevan koordinaatioasetuksen kattamia tilanteita ja etuuksia (Rentola 2014, 51). Käytännössä ensin tutkitaan soveltuuko asetus 883/2004 tapaukseen ja vasta jos sitä ei sovelleta, selvitetään soveltuuko työntekijöitä koskeva asetus 492/2011 tapaukseen.

Kelan etuuksista asetuksella 492/2011 on merkitystä erityisesti opintotuen, äitiysavustuksen ja yleisen asumistuen osalta, koska nämä etuudet jäävät koordinaatioasetuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Asetus 492/2011 on huomioitava myös myönnettäessä toimeentulotukea. Vuoden 2017 alusta lukien toimeentulotuen perusosan toimeenpano siirtyy kunnilta Kelalle. Asetus 492/2011 olisi merkityksellinen myös perustulon kannalta, jos se jäisi koordinaatioasetuksen soveltamisalan ulkopuolelle.

8.2.5 Direktiivi 2004/38/EY unionin kansalaisten oikeudesta liikkua ja oleskella jäsenvaltion alueella

EU-kansalaisten vapaan liikkuvuuden (SEUT 21 artikla) toteuttamisen kannalta keskeisin sekundäärioikeuden säännös on direktiivi 2004/38/EY unionin kansalaisten oikeudesta liikkua ja oleskella jäsenvaltion alueella⁴⁵. Tämä direktiivi antaa unionin kansalaisille henkilökohtaisen perusoikeuden liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella. Sama liikkumis- ja oleskeluoikeus on myönnetty myös unionin kansalaisen perheenjäsenille kansalaisuudesta riippumatta. (Direktiivi 2004/38/EY, johdanto-osan kohdat 1–2, 4–6 sekä artiklat 4–7.)

Oleskeluoikeuden kannalta direktiivi kasvattaa unionin kansalaisen oikeuksia sekä toisaalta myös velvollisuuksia sen mukaan, mitä kauemmin henkilö oleskelee vastaanottavassa jäsenvaltiossa:

- Jos unionin kansalainen oleskelee enintään kolmen kuukauden ajan, oleskeluoikeus edellyttää ainoastaan voimassa olevaa passia tai henkilökorttia (6 artikla).
- Jos unionin kansalaisen oleskelu ylittää kolme kuukautta, on hänellä oltava riittävät varat itsensä ja perheenjäsentensä elämiseen, jotta hän ei rasita vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmää (7 artikla). Tämä edellytys ei kuitenkaan koske työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana maahan tulevaa unionin kansalaista. Lisäksi unionin kansalaisen tulee tällöin rekisteröidä oleskelunsa vastaanottavassa jäsenvaltiossa (8 artikla)⁴⁶.

⁴⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/38/EY, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta.

⁴⁶ Direktiivi on toimeenpanttu Suomessa ulkomaalaislailla (301/2004). Unionin kansalaisen yli kolme kuukautta kestävästä oleskelusta on säädetty ulkomaalaislain 158 a §:ssä.

- Unionin kansalainen säilyttää oleskeluoikeutensa, jos se ei muodosta kohtuutonta rasitetta vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle. (14 artikla)
- Jos unionin kansalainen oleskelee vastaanottavassa jäsenvaltiossa yhtäjaksoisesti laillisesti vähintään viiden vuoden ajan, saa hän pysyvän oleskeluoikeuden eikä hänen tarvitse täyttää varallisuuteen liittyviä ehtoja. (16 artikla)

Nämä oleskeluoikeudelle annetut rajat vaikuttavat myös unionin kansalaisen mahdollisuuteen saada sosiaalisia etuuksia vastaanottavasta jäsenvaltiosta. Direktiivin 2004/38/EY 24 artiklan mukaan unionin kansalaisen käyttäessä oikeuttaan vapaaseen liikkumiseen jäsenvaltioiden välillä, häntä on kohdeltava yhdenvertaisesti vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisiin nähden⁴⁷. Tähän on kuitenkin seuraavia rajoituksia:

- Ensimmäisen kolmen kuukauden aikana liikkumisoikeutta käyttäneelle unionin kansalaiselle ei tarvitse myöntää sosiaaliavustusta, ellei hän ole työntekijä tai työntekijän perheenjäsen. (24 artikla; C-299/14 García-Nieto, 44 kohta)
- Opintotukea (opintoraha, asumislisä ja opintolainan valtiontakaus) ei tarvitse myöntää ennen pysyvän oleskeluoikeuden saamista, ellei kysymyksessä ole EU-työntekijäksi katsottava henkilö tai hänen perheenjäsenensä (24 artikla).

Lisäksi:

- Unionin kansalainen voi säilyttää työntekijän aseman myös työsuhteen päättymisen jälkeen, jos hän on joutunut tahtomattaan työttömäksi yli vuoden jatkuneen työsuhteen jälkeen ja hän on asianmukaisesti rekisteröitynyt työnhakijaksi vastaanottavassa jäsenvaltiossa. (7 artiklan 3. kohta)
- Työntekijän asemassa olevilta unionin kansalaisilta ei edellytetä turvattua toimeentuloa. Hän voi siis turvautua vastaanottavan jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmään, eikä hänen oleskeluoikeutensa katsota päättyvän yksinomaan sillä perusteella, että hän näin on toiminut. (7 artiklan 1. kohta ja 16 johdantokappale)

Perustulokokeilua ajatellen tulee jatkoselvityksessä arvioida, onko kysymyksessä direktiivin 2004/38/EY tarkoittama sosiaaliavustus. Tämä on mahdollista vasta kun tiedetään, minkälaisia mallia kokeillaan.

8.3 Sosiaalietujen luokittelu EU-lainsäädännössä

Perustulokokeilun mallia valittaessa yksi huomioitava seikka on se, miten perustulo luokiteltaisiin suhteessa EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisasetukseen 883/2004. Asetuksen 883/2004 soveltaminen vaikuttaa siihen, milloin toisesta unionin jäsenmaasta tulevalle henkilölle voisi olla mahdollisuus saada perustuloa sekä siihen, missä tilanteissa perustuloa maksettaisiin Suomen ulkopuolelle. Tämä luokittelu vaikuttaa myös siihen, miten perustulo tulitaiisiin sovittamaan yhteen toisten EU-maiden maksamien sosiaalietuuksien kanssa.

8.3.1 Rajanvetoa asetuksen 883/2004 piiriin kuulumisesta

Lähtökohtaisesti jäsenvaltiot ilmoittavat itse, kuuluuko sen myöntämä etuus asetuksen 883/2004 piiriin. Jos kuuluu, jäsenvaltio ilmoittaa lisäksi, mihin etuuskategoriaan. On kuitenkin mahdollista, että komissio ei hyväksy jäsenvaltion ehdotusta luokituksesta tai että EU-tuomioistuimien päätty myöhemmin oikeuskäytännössään toiseen lopputulokseen.⁴⁸

Rajanvedossa koordinaatioasetuksen soveltamisalaan kuuluvan sosiaaliturvan ja asetuksen ulkopuolelle jäävän sosiaalihuollon välillä on EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä merkitykselliseksi seikoiksi katsottu muun muassa se, myönnetäänkö etuus ilman yksilöllistä tarve-

⁴⁷ Ellei perussopimuksista tai johdetun oikeuden erityismääräyksistä muuta johdu. (Direktiivi 2004/38/EY, 24 artikla)

⁴⁸ Näin on käynyt Suomen osalta muun muassa lasten kotihoidon tuen, vammaistukien ja eläkkeensaajan hoitotuen määrittelyssä (Rentola 2014, 15).

harkintaa. Jos etuus myönnetään ilman yksilöllistä tarveharkintaa, tällöin kyseinen sosiaaliturvalainsäädäntö asettaa henkilön asemaan, jonka seurauksena hänellä on ehdoton oikeus etuuteen ja etuus viittaa asetuksen mukaiseen sosiaaliturvaan (C-78/91 Hughes, 15 kohta ja C-406/04 De Cuyper, 22 kohta). Sen sijaan jos kysymyksessä on yleinen etuus, jolla suodaan kaikille oikeus vähimmäistoimeentuloon, ei se kuulu yhteensovittamisasetusten soveltamisalaan (Asia 249/83 Hoeckx, 13 ja 14 kohdat).

Vaikka jokin etuus katsottaisiin asetuksen 883/2004 tarkoittamaksi sosiaalihuolloksi, eli siihen ei sovelleta asetusta 883/2004, saattaa etuus silti tulla maksettavaksi asetuksen 492/2011 perusteella. Näin siksi, että asetus 492/2011 edellyttää Suomessa työskentelevien EU-kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä yhdenvertaista kohtelua (=oikeus samoihin sosiaalietuuksiin kuin suomalaisilla). Huomionarvoinen seikka on myös se, että asetusta 492/2011 sovelletaan vain unionin jäsenmaiden kansalaisiin ja heidän perheenjäseniinsä, kun taas asetus 883/2004 tulee sovellettavaksi myös kolmansien maiden kansalaisiin asetuksen 1231/2010 kautta.

Seikkoja, joita tulee huomioida asetuksen 883/2004 soveltamisalan piiriin kuulumista arvioitaessa:

- Kuuluuko etuus sosiaaliturvan alaan, joka on mainittu asetuksen 3 artiklassa?
- Käytetäänkö etuuden myöntämisessä yksilöllistä tarveharkintaa?
- Onko kysymyksessä yleinen etuus, jolla taataan kaikille oikeus vähimmäistoimeentuloon?
- Onko etuuden kohderyhmä määritelty objektiivisesti ja juridisesti?

Merkityksellistä on kunkin etuuden tarkoitus ja myöntämisedellytykset, eikä se, miten etuus on nimetty tai luokiteltu kansallisessa iäriestelmässä (asia

Tämän lisäksi on myös arvioitava sitä, voisiko perustulo olla etuus, josta säädetään asetuksen 883/2004 70 artiklassa, eli nk. maksuihin perustumaton erityinen rahaetus. Tätä tarkastellaan seuraavaksi.

8.3.2 Maksuihin perustumattomat erityiset rahaetuudet

Asetuksen 883/2004 II osaston 9 luvun 70 artiklan mukaan erityisillä maksuihin perustumattomilla etuuksilla tarkoitetaan etuuksia, joilla on ensinnäkin tarkoitus antaa lisä-, korvaavaa tai täydentävää turvaa 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin sosiaaliturvan aloihin kuuluvien riskien varalta. Asetuksen 3 artiklassa, johon 70 artiklassa viitataan, säädetään asetuksen asiallisesta soveltamisalasta ja luetellaan ne sosiaaliturvan alat, jotka kuuluvat asetuksen piiriin (ks. edellä luku 3.2.1). Tämän lisäksi erityiseltä maksuihin perustumattomalta etuudelta edellytetään, että sillä varmistetaan asianomaisille henkilöille vähimmäistoimeentulo ottaen huomioon kyseisen jäsenvaltion taloudellinen ja sosiaalinen tilanne.

Asetuksen 70 artiklassa edellytetään erityiseltä maksuihin perustumattomalta etuudelta myös, että se rahoitetaan yksinomaan yleisten julkisten menojen kattamiseen tarkoitetuilla pakollisilla veroilla ja sen myöntämis- ja laskemisedellytykset eivät ole riippuvaisia etuudensaajan maksuista. Artiklassa todetaan myös, että maksuihin perustuvan etuuden lisänä myönnettyjä etuuksia ei kuitenkaan yksin tästä syystä ole pidettävä maksuihin perustuvina etuuksina.

Vielä asetuksen 70 artiklassa edellytetään, että tällaisesta erityisestä maksuihin perustumattomasta rahaetuudesta tulee olla maininta asetuksen liitteessä X. Unionin tuomioistuin on kuitenkin oikeuskäytännössään todennut, että vaikka tiettyä lainsäädäntöä ei ole mainittu jäsenvaltion antamassa julistuksessa, ei se sellaisenaan osoita, etteikö kysymyksessä voisi olla erityinen maksuihin perustumaton rahaetus (C-20/96 Snares, 34 ja 35 kohdat). Suomen osalta asetuksen liitteessä X ovat tällä hetkellä mainittuina työmarkkinatuki ja eläkkeensaajan asumistuki.

Jos edellä mainittujen edellytysten perusteella todetaan, että kysymys on erityisestä maksuihin perustumattomasta rahaetuudesta, ei etuuteen sovelleta asetuksen 883/2004 7 artiklan 49 säännöksiä asuinpaikkaa koskevien sääntöjen noudattamatta jättämisestä eikä etuuksia tarvitse eksportoida. Tämä tarkoittaa sitä, että etuudet myönnetään vain asuinjäsenvaltiossa sen kansallisen lainsäädännön mukaan, eikä etuutta makseta ulkomaille, jos etuudensaaja muuttaa toiseen maahan (7 artiklan 4. kohta). Kuitenkin myös tällöin tulee huomioitavaksi se, ettei asumista voida täysin rajata kansalliseen asumiskäsitykseen, vaan asetusten 883/2004 ja 987/2009 omat määritelmät asumisesta voivat tietyissä tilanteissa poiketa Suomen kansallisen lainsäädännön mukaisesta asumisesta.

Seikat, joiden perusteella arvioidaan, onko etuus erityinen maksuihin perustumaton rahaetus:

- Antaako etuus lisä-, korvaavaa tai täydentävää turvaa asetuksen N:o 883/2004 3 artiklassa mainittuihin sosiaaliturvan aloihin liittyen?
- Onko etuuden tarkoitus varmistaa henkilölle vähimmäistoimeentulo?
- Huomioidaanko etuuden myöntämisessä jäsenvaltion taloudellinen ja sosiaalinen tilanne?
- Rahoitetaanko etuus yksinomaan yleisten julkisten menojen kattamiseen tarkoitetuilla pakollisilla veroilla?
- Riippuvatko etuuden myöntämis- ja laskemisedellytykset etuudensaajan maksuista?

8.3.3 Perustulomallit EU-lainsäädännön valossa

Tässä jaksossa aiemmin esitetyn perusteella voidaan summata tiettyjä keskeisiä linjoja, jotka vaikuttavat sen arviointiin, miten perustulo asemoituisi osana EU-lainsäädäntöä, sosiaalitur-

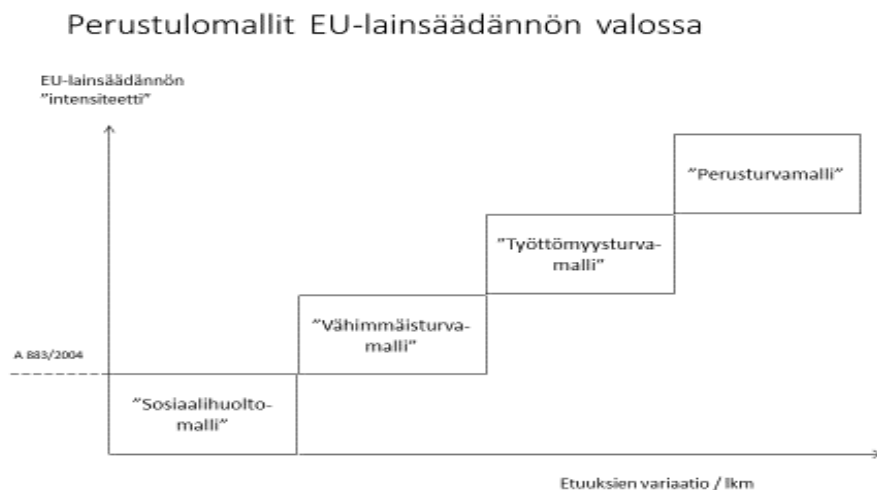
49 "Jollei tässä asetuksessa toisin säädetä, yhden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön taikka tämän asetuksen nojalla maksettavia rahaetuuksia ei saa pienentää, muuttaa, keskeyttää, peruuttaa tai tuomita menetettäväksi sen vuoksi, että etuudensaaja asuu tai perheenjäsenensä asuvat muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jossa etuuksien myöntämisestä vastuussa oleva laitos sijaitsee." (asetus 883/2004 art. 7)

van koordinaatio mukaan lukien. On kuitenkin syytä korostaa, että alla esitetty on hyvin alustavaa hahmotelmaa, eikä siksi anna täydellistä kuvaa sanotusta asiasta. Tätä on mahdollista arvioida tarkemmin vasta sitten, kun itse kokeiltava perustulomalli on määritelty.

”Sosiaalihuoltomalli” voisi yhdistää esimerkiksi toimeentulotuen perusosan ja yleisen asumistuen. Nykymuodossaan nämä etuudet ovat EU-lainsäädännön kannalta sosiaalihuoltoa, eivätkä kuulu EU-asetuksen 883/2004 asiallisen soveltamisalan piiriin (A 883/2004, 3 artikla). Näin arvioituna tälle perustalle rakennettu perustulomalli ei olisi todennäköisesti eksportoitava, eli etuutta maksettaisiin vain Suomessa asuville henkilöille. On kuitenkin huomioitava, että vaikkei asetus 883/2004 soveltuisi, tällainenkin etuus voi tulla muiden EU-säädösten nojalla maksettavaksi sosiaalisena etuna (ks. asetus 492/2011). Lisäksi on todettava, että etuuden sosiaalihuolloksi luokittelun kannalta oleellista on se, miten kyseinen etuus asemoituu EU-lainsäädännön kokonaisuudessa.

”Vähimmäisturvamalli” käsittäisi esimerkiksi toimeentulotuen perusosan, asumistuen ja työmarkkinatuen. EU-lainsäädännön kannalta mallia arvioiden voidaan todeta, että toimeentulotuki ja asumistuki eivät kuulu sosiaaliturvan koordinaatioasetuksen 883/2004 soveltamisalaan. Sen sijaan työmarkkinatuki kuuluu asetuksen soveltamisalan piiriin, mutta se on nk. erityinen maksuihin perustumaton rahaetus (70 art.), johon ei sovelleta etuuden eksportointisäännöstä, eli kyseinen etuus maksetaan vain asuinjäsenvaltiossa, asumisperusteisesti. Näin katsottuna tällainen perustulomalli ei kenties tulisi eksportoitavaksi. Lisäksi EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan vähimmäistoimeentuloa turvaava yleinen etuus ei kuulu sosiaaliturvan koordinaatioasetuksen soveltamisalaan (ks. esim. C-249/83, Hoeckx, 15 kohta). Näiden kahden ensin kuvatun mallin voitaneen arvioida olevan tällaisia.

Kuvio 2. Hypoteettinen esitys eri perustulomallien ja EU-lainsäädännön intensiteetin välisestä suhteesta.



”Työttömyysturvamalli” voisi esimerkiksi käsittää toimeentulotuen perusosan, työmarkkinatuen ja peruspäivärahan. Tämä olisi EU-lainsäädännön kannalta eräänlainen ”hybridimalli”, koska toimeentulotuki katsotaan sosiaalihuolloksi, ja sanotusti se ei kuulu asetuksen soveltamisalaan. Työmarkkinatuki taas on nk. erityinen maksuihin perustumaton rahaetus, eli ei eksportoitava, mutta sen sijaan työttömyysturvan peruspäiväraha on asetuksen 883/2004 soveltamisalaan kuuluva ja tietyissä tilanteissa eksportoitava etuus. Olisi mahdollista, että tällainen perustulomalli katsottaisiin kokonaisuudessaan asetuksen soveltamisalaan kuuluvaksi, koska se olisi asetuksen kattamien sosiaaliturvaetuuksien (3 art.) kannalta katsottuna

vahvasti työttömyysturvaa, ja kyseistä riskiä kompensoiva. Näin ollen tällainen malli tulisi todennäköisesti myös eksportoitavaksi.

”Perusturvamalli” voisi esimerkiksi käsittää monia syyperusteisia etuuksia ja mahdollisesti muitakin etuuksia. Jos tällainen perustulomalli kompensoisi monia asetuksen 882/2004 3 artiklassa lueteltuja sosiaalisia riskejä kompensoivia etuuksia, voidaan myös arvioida, että tällaiselle perustalle rakennettu perustulomalli saatettaisiin katsoa sosiaaliturvan koordinaatioasetuksen soveltamisalaan kuuluvaksi ja se olisi mahdollisesti myös eksportoitava. Lisäksi tällaisen mallin haasteena olisi sen käytännön toimeenpano, koska tällaisen mallin osalta olisi epäselvää, miten se koordinoitaisiin suhteessa muiden jäsenvaltioiden sosiaaliturvaetuuksiin.

8.4 EU ja perustulo: yhteenveto

On selvää, että EU-lainsäädäntö vaikuttaa nyt tarkasteltavana oleviin perustulomalleihin, eikä perustuloa voida minkään mallin osalta rajata koskemaan yksinomaan Suomen kansalaisia loukkaamatta EU-lainsäädäntöön sisältyviä yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden periaatteita. Nämä primäärilainsäädännön periaatteet ovat muodostuneet EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännössä ja ovat sittemmin tulleet osaksi Euroopan unionin perusoikeuskirjaa, jolla on sama oikeudellinen arvo kuin muillakin perussopimuksilla (Talus ja Penttinen 2015, 5).

Perustulomallien arvioinnin kannalta olennaisimmat unionin sekundäärilainsäädännön säädökset ovat sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta ja sen toimeenpanosta annetut asetukset 883/2004 ja 987/2009, työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta annettu asetukset 492/2011 ja direktiivi 2004/38/EY unionin kansalaisten oikeudesta liikkua ja oleskella jäsenvaltion alueella. Perustulon rajaaminen koskemaan pelkästään Suomessa asuvia voisi olla mahdollista silloin, jos perustulo määriteltäisiin koordinaatioasetuksen 883/2004 70 artiklan mukaisesti erityiseksi maksuihin perustumattomaksi rahaetuudeksi. Tämä määrittely riippuisi kuitenkin siitä, mitä nykyisistä sosiaalietuuksistamme sisällytettäisiin perustuloon, mikä perustulon rahoitusmalli olisi ja olisiko sen tarkoitus turvata saajalleen vähimmäistoimeentulo. Jos perustuloa ei voitaisi määritellä erityiseksi maksuihin perustumattomaksi rahaetuudeksi artiklan 70 mukaisesti, olisi mahdollista että sen katsottaisiin kuuluvan johonkin niistä sosiaaliturvan aloista, joihin asetusta 883/2004 sovelletaan. Tällöin perustulo olisi ns. eksportoitava etuus. Jos perustulo puolestaan katsottaisiin ns. sosiaalihuoltoetuudeksi, ei se kuuluisi asetuksen 883/2004 soveltamisalaan, eikä siten olisi eksportoitava etuus. On hyvä huomata, että vaikka todettaisiin, että perustulo ei kuuluisi asetuksen 883/2004 soveltamisalaan, voisi siihen kuitenkin tulla sovellettavaksi työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta annettu asetukset 492/2011. Ja jos perustuloa hakeva henkilö katsottaisiin asetuksen 492/2011 mukaisesti työntekijäksi tai hänen perheenjäsenekseen, perustulo voisi muiden edellytysten täytyessä tulla myönnettäväksi henkilölle kansalaisuudesta riippumatta.

Viime kädessä tässä esiteltyjen unionin säädösten soveltuminen tai soveltumattomuus perustuloon jää EU-tuomioistuimen mahdollisen perustuloa koskevan ratkaisukäytännön varaan. EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntöä emme voi ennustaa, mutta linjauksia taaksepäin tarkasteltaessa voimme todeta, että tuomioistuin vei pitkään ratkaisuihinsa integraatiota eteenpäin. Viime aikoina se on kuitenkin antanut maltillisempiakin ratkaisuja sosiaaliturvaan liittyen.⁵⁰

⁵⁰ Ks. esimerkiksi tapaukset Brey (C-140/12), Dano (C-333/13) ja Alimanovic (C-67/14).

9 KUNNAT JA PERUSTULO⁵¹

Tämän jakson tarkoitus ja näkökulma on kunnasta perustuloon. Näin siksi, että olipa kyse perustulosta tai perustulokokeilusta näillä on vahvoja liittymäkotia kuntien toimintaan, kuntien hoitamaan palvelujärjestelmään ja kuntien hoitamiin tulonsiirtoihin. Jakso tarjoaa näkökulmia niihin kysymyksiin, joihin mahdollisessa kokeilun jatkokehittelyssä on syytä paneutua tarkemmin. Perustulokokeilun tarkkoja vaikutuksia kuntaan voidaan arvioida vasta siinä vaiheessa, kun varsinainen kokeiltava malli on päätetty. Jo tässä vaiheessa on kuitenkin mahdollista osoittaa tiettyjä selkeitä kuntavaikutuksia, joihin tulee jo mallia valitessa kiinnittää huomiota. Perustulokokeilu voi tuoda kunnille joko suoraan tai välillisesti uusia tehtäviä tai vanhojen tehtävien laajennuksia. Lisäksi kokeilu tulee lähes varmasti vaikuttamaan kuntien talouteen ja rahoituspohjaan ainakin jollakin tasolla. Vaikutusten suuruusluokka ja merkittävyys riippuu kokeilun lopullisesta muodosta sekä kokeilun kohderyhmän laajuudesta. Varsinaisten kunnan rahavirtojen (verotulot ja valtionosuudet) lisäksi vaikutuksia voi olla esimerkiksi palvelujen tarjonnan ja kysynnän sekä palvelujen ja etuuksien kustannusten kasvun/vähenemisen suhteen. Lisäksi ohjautumisessa eri palveluihin tapahtuu merkittäviä muutoksia, mikä haastaa palvelujärjestelmäämme aivan uudenlaisten ratkaisujen pohtimiseen. Ohjautumisella voi myös olla vaikutuksia kuntalaisten hyvinvointiin ja terveyseroihin riippumatta siitä, toteutuvatko perustulon oletetut kannustinvaikutukset vai eivät.

9.1 Kuntien itsehallinto

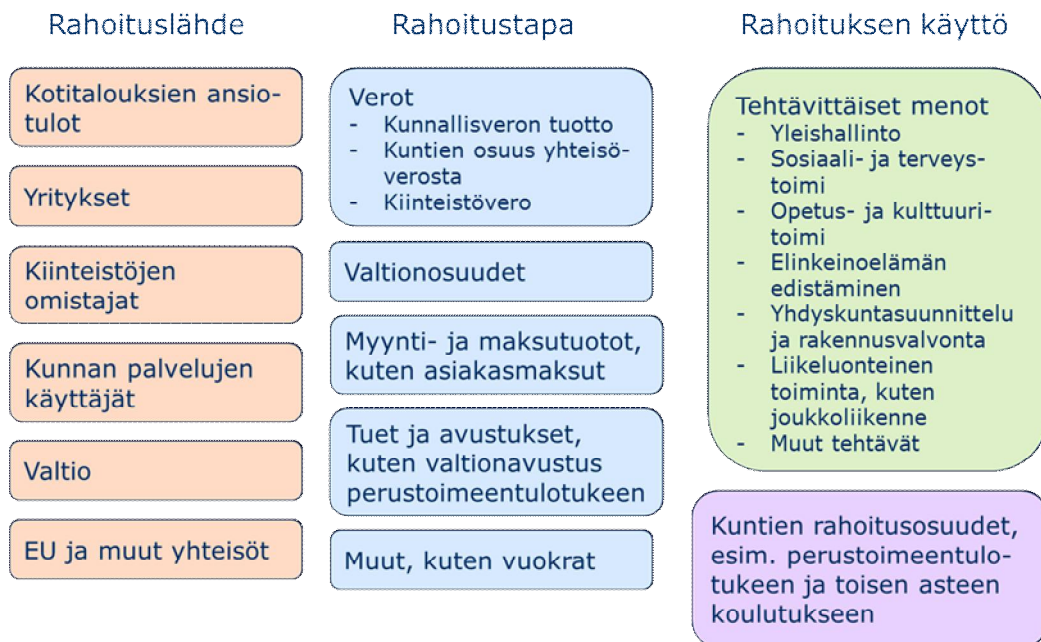
Suomi jakaantuu perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Perustuslain 121 §:n 2 momentin perusteella kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä tulee säätää lailla. Kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Itsehallinto kattaa muun muassa kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin. Tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi. Lailla säätämisen vaatimus koskee myös kunnille annettavia tehtäviä. Kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen. Muuten kunnalle voidaan siis antaa tehtäviä vain lailla.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan kunnalliseen itsehallintoon sisältyy kunnan oikeus päättää taloudestaan. Tämä tarkoittaa perustuslain 121 §:ssä säädettyä kuntien verotusoikeutta sekä perustuslain esitöissä ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä vahvistettua rahoitusperiaatetta. Rahoitusperiaate tarkoittaa sitä, että säädettäessä lailla kunnille uusia tehtäviä tai olemassa olevien tehtävien laajennuksia tulee samalla turvata, että kunnilla on tosiasialliset taloudelliset edellytykset suoriutua tehtävistään. Kuntalain (410/2015) 12 §:n mukaan osana julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvioesityksen valmistelua laadittavassa kuntatalousohjelmassa arvioidaan rahoituksen riittävyyttä kuntien tehtävien hoitamiseen (rahoitusperiaate). Pääministeri Sipilän hallitusohjelman linjausten ja peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009, 55 § 2 mom.) mukaisesti uusissa ja laajentuvissa valtionosuustehtävissä valtionosuus on 100 prosenttia uusien ja laajentuvien tehtävien laskennallisista kustannuksista ellei valtionosuustehtäviin tehdä vastaavan suuruisia vähennyksiä.

⁵¹ Tämä luku perustuu Kuntaliiton selvitykseen. Selvityksen kirjoittajina ovat olleet Ellen Vogt, Maria Porko, Jukka Hakola, Sami Uotinen, Tero Tyni, Sanna Lehtonen, Minna Punakallio ja Erja Lindberg.

Kunnat ja valtio ovat Suomen keskeiset demokraattiset rakenteet ja julkisen sektorin palvelutuotannon järjestäjät. Laajan tehtäväkentän rahoittamiseksi kuntien tulonmuodostus on rakentunut lähinnä kotitalouksien ja yritysten tuloverojen, maksutuottojen ja valtiolta maksettavien valtionosuuksien varaan. Perustulon käyttöönotto vaikuttaa monella eri tapaa kuntien rahavirtoihin. Erilaisia kunnan tulonmuodostuksen rahavirtoja on kuvattu seuraavassa asettelmassa.

Kuvio 3. Kuntien tulonmuodostus



9.2 Kuntien järjestämien ja tuottamien palvelujen rahoitus

Kunnat vastaavat noin 2/3 osasta julkisista palveluista ja valtio 1/3 osasta. Käytännössä kunnat järjestävät kuntalaisilleen lailla säädetyt peruspalvelut, joista tärkeimmät liittyvät sosiaali- ja terveydenhuoltoon, opetus- ja sivistystoimeen sekä ympäristöön ja tekniseen infraan. Kunnat voivat lakisääteisten tehtävien lisäksi ottaa itse hoitaakseen tarpeelliseksi katsomiaan tehtäviä. Palvelussuhteessa kuntiin ja kuntayhtymiin on noin 429 000 henkilöä ja lisäksi niiden hallitsemissa yhtiöissä ja muissa yhteisöissä on noin 20 000 henkilöä.

Kunta rahoittaa järjestämisvastuullaan olevat lakisääteiset palvelut ja omaehtoisesti tuottamansa palvelut verotuloillaan, valtionosuuksilla ja toimintatuloilla. Verotulot koostuvat kunnallisverosta, kiinteistöverosta ja kuntien osuudesta yhteisöveron tuottoon. Toimintatuloja kunnat saavat myyntituottoina ja asiakasmaksutuloina, jotka kattavat lähes neljänneksen kuntien kokonaistuloista. Vajaa viidennes kuntien tuloista muodostuu valtionosuuksista. Aivan kuten verotulot ja toimintatuotot, myös valtionosuudet ovat kunnalle yleiskatteista korvamerkitsemätöntä tuloa ja kunta itse päättää valtionosuksiensa käytöstä.

Suomen tuloverojärjestelmä perustuu laajaan tulokäsitteeseen, jonka mukaan kaikki rahana tai rahan arvoisena etuutena saadut tulot ovat veronalaisia, ellei niitä ole erikseen säädetty verovapaiksi. Luonnollisen henkilön tulo jaetaan kahteen tulolajiin, joita ovat pääomatulo ja ansiotulo. Verojärjestelmä on eriytetty siten, että pääomatuloja ja ansiotulot verotetaan erik-

seen. Pääomatuloverojen veronsaajana on valtio. Ansiotuloverotuksessa veronsaajina on valtio, kunnat, seurakunnat sekä veronluonteisten sairausvakuutusmaksujen osalta Kansaneläkelaitos. Tuloverolain mukaan ansiotuloa on muu tulo kuin tuloverolaissa tyhjentävästi eritelty pääomatulo. Veronalaista ansiotuloa on siten muun muassa työsuhteen perusteella saatu palkka ja siihen rinnastettava tulo, eläke sekä tällaisen tulon sijaan saatu etuus tai korvaus. Verovapaat sosiaalietuudet on lueteltu tyhjentävästi tuloverolain 92 §:ssä. Muut kuin laissa luetellut etuudet ovat saajalleen veronalaista ansiotuloa.

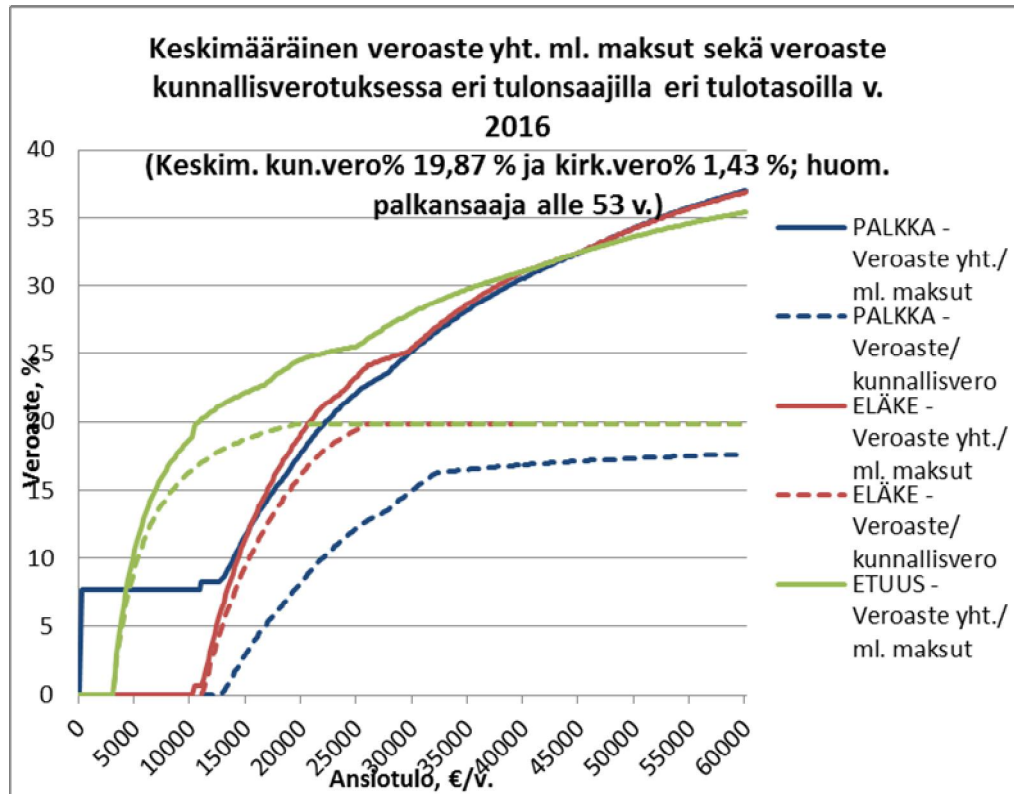
Eri ansiotulolajien verotus poikkeaa toisistaan. Suomen tuloverojärjestelmä sisältää monia erilaisia vähennyksiä, jotka kohdistuvat joko eri tulolajeihin tai eri veronsaajille maksettaviin veroihin. Osa vähennyksistä kohdistuu kaikkiin tuloihin, mutta osa ansiotuloista tehtävistä vähennyksistä kohdistuu ainoastaan palkkatuloon tai siihen verrattaviin tuloihin. Palkkatulojen verotus on täten lievempää kuin etuuksien verotus.

Verotettava ansiotulo lasketaan bruttotulon ja siitä tehtävien vähennysten perusteella erikseen valtion- ja kunnallisverotuksessa. Kustakin ansiotulon lajista maksettavat verot määräytyvät näin lasketun verotettavan tulon sekä siihen kohdistettavien veroprosenttien ja veronluonteisten maksujen perusteella. Valtionverotuksen ja kunnallisverotuksen veropohja on siis erilainen. Valtionverotuksessa sovelletaan lisäksi progressiivista tuloveroasteikkoa, kun taas kunnallisverotuksessa asuinkunnan määräämää vuotuista kunnallisveroprosenttia. Kunnallisveroprosentti on kaikille kunnan asukkaille sama riippumatta tulotasosta, mutta vähennysjärjestelmä tekee myös kunnallisverotuksesta vahvasti progressiivista etenkin alemmilla tulotasoilla. Kunnallisverotuksen progressiivisuus käyttäytyy lisäksi eri tavoin riippuen tulolajista. (Kuvio 4)

Vähennysjärjestelmän erot eri tulolajien osalta johtavat siihen, että veronalaisten etuuksien saajan verovelvollisuus alkaa huomattavasti alhaisemmalta tulotasolta kuin vastaavaa palkkatuloa saavan verovelvollisen. Kohdentamalla verotuksessa tehtäviä vähennyksiä ensisijassa työstä saataviin ansiotuloihin on pyritty lisäämään työnteon kannustimia. Vuoden 2016 verotuksessa kunnallisveroa aletaan maksaa veronalaisten etuuksien osalta noin 3 200 euron vuosituloilla, kun vastaavasti kunnallisveron maksaminen eläketuloista alkaa noin 11 200 euron ja palkkatuloista 12 800 euron vuosituloilla. (Kuvio 4)

Muiden etuustulojen kuin eläkkeensaajan kunnallisveroprosentti on vuonna 2016 keskimääräisellä kunnallisveroprosentilla laskettuna noin 17 % jo 11 000 euron vuosituloilla, kun palkkatulon osalta kunnallisveroprosentti muodostuu yhtä korkeaksi vasta noin 43 000 euron vuosituloilla. Verovelvollisen tulojen ollessa 20 000 euroa vuodessa, kunnallisveroprosentiksi muodostuu palkkatulon osalta 8,3 % ja etuuden osalta 19,87 %. Etuustulon kokonaisveroaste on vastaavan suuruisen palkkatulon veroastetta korkeampi aina 45 200 euron vuosituloihin asti.

Kuvio 4. Keskimääräinen kokonais- ja kunnallisveroaste eri tulolajeille vuoden 2016 verotuksessa (Lähde: VM, vero-osasto 2016)



9.3 Perustulomallit kunnallisverotuksen näkökulmasta

Esiselvityksessä tulee arvioida ainakin kolmea erilaista perustulomallia: puhdas perustulomalli, osittainen perustulomalli sekä negatiivisen tuloveron malli. Kuntien saamien verotulojen osalta mallien välillä on paljon samankaltaisia vaikutuksia, mutta myös eroja.

Puhtaan perustulomallin osalta on esitetty, että perustulon saajia verotetaan tasaverolla, joka kohdistuu yhtäläisesti ansio- ja pääomatuloihin. Nykyjärjestelmässä ansio- ja pääomatulojen verotus on eriytetty joten mallilla olisi huomattavia vaikutuksia verovelvollisille. Esityksessä ei ole eritelty miten kunnallisverotus tässä mallissa tai osittaisen perustulon mallissa toteutetaan osana uutta tasaverojärjestelmää. Tämän tarkempi kuvaaminen ja mallintaminen on välttämätöntä mallin vaikutusten arvioimiseksi. Tasaveromalliin siirryttäessä tarkoituksenmukaista olisi todennäköisesti muuttaa myös tuloverojärjestelmän vähennyksiä, jotta verotuksen kohtaantoa eri tulotasoilla voidaan säädellä ja estää muutoksen aiheuttamat kohtuuttomat verotuksen kiristymiset verovelvollisille. Tämänkaltaisilla muutoksilla on vaikutuksia myös kunnallisveron tuottoon ja niitä pitäisi arvioida kuntakohtaisesti. Vähennysjärjestelmää muutettaessa vaikutukset vaihtelisivat kunnittain ottaen huomioon se, että keskimääräinen tulotaso vaihtelee voimakkaasti kuntien välillä.

Vuoden 2016 verotuksessa alin sovellettu kunnallisveroprosentti on 16,5 % ja ylin 22,5 %, eli ero korkeimman ja matalimman kunnallisveroprosentin välillä on 6 prosenttiyksikköä.

Kunnallisverotuksen perusteiden pysyessä ennallaan ne muodostavat nykyisen järjestelmän tavoin eroja eri kunnissa asuvien verovelvollisten veroprosentteihin.

Edellä on kuvattu kunnallisverotuksen progressiivisuutta eri tulotasoilla. Kunnallisverotus toisitaaten progressiivisen elementin myös kaavailtuun tasaveromalliin. Mallissa, jossa ansio- ja pääomatuloja verotettaisiin valtionverotuksessa samalla tasaveroprosentilla, mutta vain ansiotulot olisivat veronalaista tuloa kunnallisverotuksessa, aiheuttaisi eroja verovelvollisten kokonaisveroasteeseen riippuen tulojen jakautumisesta eri tulolajeihin. Tämä aiheuttaisi muutoksia myös kuntien verokertymään, jos vähennysjärjestelmään ei tehdä muutoksia. Ansiotulojen perusteella määrättävästä verosta tehtävät vähennykset tehdään ensisijaisesti valtion verosta. Siltä osin kuin vähennys ylittää ansiotulosta maksettavan valtion tuloveron määrän, se tehdään kunnallisverosta, sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksusta ja kirkollisverosta näiden verojen suhteessa. Valtion verotuksen kiristytessä nykyistä suurempi osa vähennyksistä siirtyisi siten tehtäväksi valtionverotuksessa ja muiden veronsaajien verotulot kasvaisivat. Jos oletetaan, että kunnallisverotuksen tulopohja pysyisi ennallaan, niin suurin merkitys kuntien verotulojen kannalta on perustulon verotuskohtelulla.

Nykyjärjestelmässä osa etuuksista on verovapaita ja osa veronalaisia etuuksia. Perustulon on esitetty korvaavan pääasiassa veronalaisia etuuksia, vaikka tältä osin on eroja eri perustulomallien välillä. Jos perustulolla korvataan sekä verollisia, että verovapaita etuuksia, sen vaikutukset verotuloihin eroaa eri etuuksien osalta.

Osittaisessa perustulossa korvataan veronalaisia etuuksia. Nykyiset verovapaat etuudet pysyisivät ennallaan niin tasoltaan kuin verotuskohtelultaan. Nykyjärjestelmän perusteella olisi siten loogista, että perustulo olisi veronalaista tuloa. Jos perustulo olisi veronalaista tuloa, niin sen vaikutukset kunnallisveron tuottoon riippuisi siitä miten perustulon suuruus suhteutuisi etuuden saajan aiemmin saamiin veronalaisiin etuuksiin. Henkilöillä, jotka eivät aiemmin ole saaneet vastaavaa veronalaista etuutta, tulot kasvavat, mutta verorasitus kasvaa myös kunnallisverotuksen osalta. Henkilöillä joilla perustulo vastaa suurin piirtein aiemmin saatujen veronalaisten etujen tasoa, ei kunnallisverotuksen taso juurikaan muuttuisi. Käytännössä kunnallisveron kokonaistuotto siis kasvaisi, kun huomattava joukko ihmisiä alkaisi saamaan uutta veronalaista etuutta.

Esillä on ollut myös vaihtoehto, että perustulo olisi veronalaista tuloa, mutta tuloverotukseen esitetään tehtäväksi uusi tulosta tehtävä perustulon suuruinen vähennys, joka käytännössä vapauttaisi etuuden verotuksesta. Menettely ei ole perusteltu. Käytännössä menettely vastaa sitä, että perustulo olisi verovapaata tuloa. Tällöin olisi perusteltua säätää perustulo suoraan verovapaaksi tuloksi. Jo nykyisin tuloverotuksessa on laaja vähennysjärjestelmä, joka on johtanut siihen, että kunnallisveroprosenttien ja todellisen (ns. efektiivisen) kunnallisveroasteen ero on kasvanut enimmillään noin 8 prosenttiyksikköön (keskimäärin noin 4,65 %). Uusi, käytännössä kaikille veroja maksaville luonnollisille henkilöille myönnettävä vähennys, vähentäisi verojärjestelmän läpinäkyvyyttä ja kasvattaisi nimellisen ja todellisen veroasteen eroa eikä toisi lisäarvoa verrattuna siihen, että etuutta kohdeltaisiin lähtökohtaisesti verovapaana.

Jos perustulo olisi veronalainen etuus eikä siihen kohdistettaisi uutta vastaavaa vähennystä, niin etuuden saajien osalta tilanne vastaisi kunnallisverotuksessa pitkälti nykyistä tilannetta (olettaen ettei tuen kokonaistasossa tapahdu muutosta). Etuutta saisivat kuitenkin myös muut ja heidän osaltaan kokonaisverorasitus kasvaisi, mutta toisaalta myös tulot kasvaisivat. Tämän johdosta kunnallisveron tuotto kasvaisi, vaikka kunnallisverotukseen kohdistuisi tästä syystä jonkin verran enemmän verosta tehtäviä vähennyksiä kuin nykyjärjestelmässä.

Jos perustuloa pidettäisiin verovapaana etuutena, niin menettely keventäisi etuuksien verotusta huomattavasti. Kevennys kohdistuisi pääasiassa kunnallisverotukseen. Jos verovelvollinen saa vuonna 2016 veronalaista etuutta reilut 660 euroa kuussa (8 000 euroa vuodessa), niin keskimääräisellä kunnallisveroprosentilla ja kirkollisveroprosentilla laskettuna hänen ve-

roprosenttikseen muodostuu 16,73 %, josta kunnallisvero muodostaa suurimman osan (14,60 %). Maksettavaa kunnallisveroa kertyy siten 1168 euroa. Jos etuuden tasoksi oletetaan 900 euroa kuussa (10 800 euroa vuodessa), niin vuoden 2016 veroperusteilla veroprocentiksi muodostuisi 20,03 %, josta kunnallisvero muodostaa 16,89 %. Maksettavaa kunnallisveroa kertyy siten 1824 euroa. Jos etuudet muuttuisivat perustuloksi muuttuessaan verovapaiksi, niin kunnallisverotulot tippuisivat huomattavasti, kuten edellä esitetyistä esimerkeistä yksittäisten etuuden saajien osalta voi havaita. (Taulukko 13)

Taulukko 13. Etuuden kokonaisveroaste, kunnallisveroaste ja kunnallisveron määrä alhaisilla tulotasoilla (Verohallinto)

Vuositulo €	Etuuden kokonaisveroaste	josta kunnallisveroaste	Kunnallisveron määrä €
3000	0	0	0
4000	6,58	5,74	229,6
5000	10,64	9,28	464,0
6000	13,34	11,65	699,0
7000	15,28	13,33	933,1
8000	16,73	14,6	1168,0
9000	17,85	15,58	1402,2
10000	18,75	16,37	1637,0
11000	20,16	17,01	1871,1
12000	20,78	17,55	2106,0

Palkansaajan osalta suoraa vaikutusta kunnallisverotukseen ei olisi, jos perustuloa kohdeltaisiin verovapaana tulona eikä kunnallisveron laskentaperusteita samalla muuteta. Vaikutuksia kunnallisveron tuottoon tulisi kuitenkin sitä kautta, että entistä huomattavasti suurempi osuus verosta tehtävistä vähennyksistä voitaisiin tehdä valtion tuloveroista. Tältä osin kunnallisveron tuotot kasvaisivat.

Sipilän hallituksen hallitusohjelmassa on linjattu, että veroperustemuutosten vaikutukset kuntien verotuloihin kompensoidaan kunnille täysimääräisesti. Jos veronalainen etuus korvataan verovapaalla etuudella, niin kyse on muutoksesta, jonka vaikutukset kunnallisveron tuottoon tulee ottaa muissa valtion ja kuntien välisissä rahavirroissa.

Negatiivisen tuloveron mallissa on kyse verojärjestelmän kautta tapahtuvasta tulonsiirrosta niille, joiden tulot jäävät alhaisiksi. Jos negatiiviselle tuloverolla korvattaisiin nykyisiä veronalaisia etuuksia, niin etuuden saajien osalta vaikutukset kunnallisverotuksessa vastaavat niitä vaikutuksia joita kunnallisveron tuottoon on verovapaalla perustulolla. Ihmisillä, jotka saavat jossain määrin muita tuloja ja sen lisäksi osan tuloistaan negatiivisen tuloveron kautta, vaikutukset eroaisivat muista malleista. Negatiivisen tuloverojärjestelmän olisi tarkoituksenmukaista kohdella verotusta yhtenä kokonaisuutena ja siten vaikutusten kohdentuminen eri veronsaajille tulisi arvioida erikseen.

9.4 Perustulokokeilun vaikutuksista kunnallisverotukseen

Kokeilun vaikutukset kunnallisverotukseen vastaavat edellä käsiteltyjä malleihin liittyviä vaikutuksia. Kokeilun yhteydessä tulee huomioida myös otoksen ja kohderyhmän valinnan vaikutukset. Jos kokeilun otos jakaantuu tasaisesti eri kuntiin, niin otos on yksittäisen kunnan osalta niin pieni, etteivät vaikutukset yksittäisen kunnan talouteen ole huomattavat. Kokeilun vaikutukset on kuitenkin arvioitava ja mahdollisesti huomioitava valtion ja kuntien välisissä

muissa rahoitussuhteissa ottaen huomioon, että kokeilussa poiketaan voimassaolevasta verojärjestelmästä ja siten puututaan kunnan verotusoikeuteen.

Jos otos painottuu kuntaperusteiseksi eli otos keskittyy yhteen tai muutama kuntaan, niin kokeilulla on suuruusluokaltaan sellaisia vaikutuksia kyseisten kuntien talouteen, jotka on välttämätöntä huomioda valtion ja kuntien välisissä muissa rahavirroissa. Osalla verovelvollisilla maksettavan kunnallisveron määrä voi nousta, kun taas etuuksien saajilla verotus alentuisi edellä kuvatulla tavalla. Jos otoksen kohderyhmää rajataan niin, että kokeiluun otetaan ensisijassa alle mediaanituloista työikäistä väestöä, niin kokeilu painottuu siihen joukkoon jonka maksamista veroista kunnallisvero muodostaa suurimman osan on kyse sitten palkan tai etuuden saajista. Täten yhteen tai muutama kuntaan kohdistuva otos voisi vaikuttaa huomattavasti kyseisten kuntien kunnallisveron kertymään. Kokeilun vaikutukset pitäisi siten pystyä arvioimaan hyvissä ajoin, että ne voidaan huomioda verotulojen tilittämisessä kunnille ja muissa kertymättä jääviä verotuloja korvaavissa kuntien rahavirroissa.

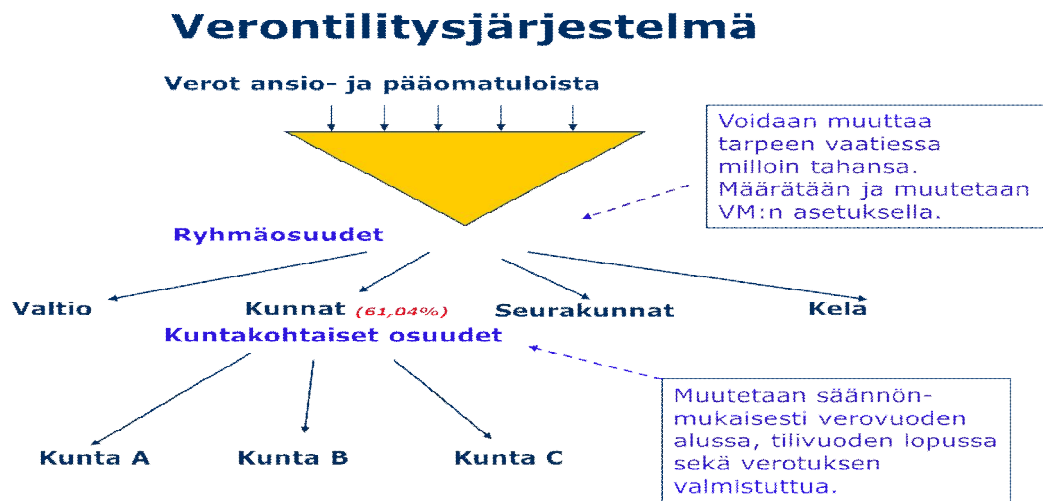
Jos kokeilu alkaisi vuoden 2017 alussa, niin sen kuntakohtaisten vaikutusten arviot tulisi olla käytössä hyvissä ajoin vuonna 2016. Tällöin vaikutukset voitaisiin huomioda esimerkiksi kunnan budjetoinnissa, vahvistettaessa verontilitysjärjestelmän jako-osuuksia sekä valtion-osuuksia joiden lisänä mahdollinen verotulomenetyksen kompensointi voitaisiin toteuttaa kohdennetusti. Vähenevien verotulojen kompensointi ei onnistu nykyisen lainsäädännön puitteissa Verohallinnon kautta, koska Verohallinto ei voi jakaa verontilitysjärjestelmän kautta muita kuin sille kertyneitä verotuloja.

Ansio- ja pääomatuloveroista kertyvien verojen jakaminen eri veronsaajille toteutetaan Verohallinnon tilitysjärjestelmässä arvioimalla etukäteen kyseisten veronsaajien osuudet lopullisesta maksuunpantavasta verosta kunakin verovuonna. Näiden ryhmien jako-osuuksien määrittelyssä perusteena käytetään viimeksi valmistunutta verotusta. Huomioon otetaan myös ansio- ja pääomatulojen sekä vastaavien vähennysten kehitys, veroperusteissa tapahtuneet ja muut asiaan vaikuttavat muutokset. Myös yksittäisten kuntien ja seurakuntien jako-osuuksien laskentaperusteena käytetään viimeksi päättynyttä verotusta. Lisäksi huomioon otetaan kunnan asukasluvun kehitys sekä kunnan ja seurakunnan tuloveroprosentti.

Jako-osuuksia tarkistetaan vero- ja verotusvuoden aikana, jos verotustietojen tai muiden perusteiden muutosten arvioidaan johtavan jako-osuuksien muuttumiseen siten, että muutoksella on olennaisia vaikutuksia veronsaajille tilitettäviin määriin. Muutoksen olennaisuutta arvioidaan yksittäisille veronsaajille tilitettävien määrien muutoksen perusteella ja yksittäisen veronsaajan kannalta. Verovuoden jako-osuuksia tarkistetaan vähintään kerran ja viimeistään silloin, kun edellisen verovuoden verotus on valmistunut.

Kuntien verotulojen tilityksissä käytettävät jako-osuudet vahvistetaan kuluvan verovuoden helmikuussa. Tällöin päivitetään kuluvan verovuoden jako-osuudet niin koko kuntaryhmän osalta kuin kunnittainkin. Tässä yhteydessä voidaan ottaa huomioon tavanomaisesta kehityksestä poikkeavat muutokset kunnan verotuloihin. Täten kokeilun aiheuttamat arvioidut muutokset kunnan verotuloihin voitaisiin huomioda ennakkoperinnän jako-osuuksia vahvistettaessa. Näin tehtäessä kokeilun kohteena oleville kunnille ei kertyisi ennakonperinnän yhteydessä kunnallisverotuloja normaalin kehityksen mukaan vaan kertymää oikaistaisiin laskennassa siten kuin kunnallisverovelvollisten osallistumisen kokeiluun arvioidaan muuttavan kunnan verotulojen kertymää. Jos oikaisu ei tehdä jo ennakonperinnän yhteydessä, niin muutoksen vaikutukset näkyisivät kunnan taloudessa siinä vaiheessa, kun kokeiluvuoden verotus vahvistetaan ja kunkin kunnan verotulot täsmäytetään lopullisen verotuksen tietoihin (esimerkiksi verovuoden 2017 verotus valmistuu loka-marraskuussa 2018).

Kuvio 5. Kuntien verontilityjärjestelmä.



Verotulojen menetysten kompensointi voidaan toteuttaa myös verotuksen valmistumisen yhteydessä. Tällöin kunnan ennakoverot kertyisivät normaalisti ja kokeilun vaikutukset laskettaisiin valmistuneen verotuksen pohjalta ja suoritettaisiin mahdolliset kompensatiot kyseisille kunnille. Tässä vaihtoehdossa laskelmat kompensatiosta pitää pystyä tekemään nopeasti verotuksen valmistumisen jälkeen ja tilittää rahat kunnille, koska valmistuneen verotuksen perusteella tehtävä täsmäytys tehdään verotulojen osalta kunnittain jo marraskuun lopun verotilitysten yhteydessä. Tällöin jako-osuudet oikaistaan kunnittain vastaamaan valmistuneen verotuksen tietoja. Jos kunnalle on kertynyt ennakoveroja enemmän kuin valmistuneen verotuksen mukaan olisi kuulunut, niin liikaa kertyneet verot peritään takaisin.

Jos kokeilun vaikutuksia ei kompensoida kunnille, niin muutos kunnan verotuloissa näkyy kunnan taloudessa viimeistään kokeiluvuoden verotuksen valmistuessa. Jos otos on kohdentunut johonkin kuntaan tai muutamiin kuntiin, niin tällä voi olla merkittävää vaikutusta kunnan talouteen.

Valmistuneen verotuksen pohjalta lasketaan myös seuraavan verovuoden ennakoverojen tilityksissä käytettävät jako-osuudet. Kokeilun päättyessä jako-osuuslaskentaa tulisi siis oikaista toiseen suuntaan eli huomioimalla laskennassa kunnallisvero ilman kokeilua. Muutoin kokeilun kohteena oleville kunnille kertyisi ennakoveroja kokeilun päättymisen jälkeen liian vähän ja tilanne korjaantuisi vasta kyseisen vuoden verotuksen valmistumisen yhteydessä.

9.5 Perustulon, -kokeilun ja kunnallisverotuksen suhteesta

Eri perustulomallien osalta on ratkaistava miten mallissa lasketaan eri verojen veropohja. Vaihtoehto, jossa nykyinen verojärjestelmä pysyy vähennysjärjestelmän osalta ennallaan siirryttäessä esitettyyn tasaveromalliin, ei välttämättä ole tarkoituksenmukaisin malli. Se saattaa aiheuttaa ei toivottuja muutoksia niin verovelvollisten verotukseen kuin veronsaajien asemaan esimerkiksi johtuen eroista kuntien veroprosenteissa ja veropohjissa. Verojärjestelmää tulisi siten tarkastella muutoksen yhteydessä kokonaisvaltaisemmin niin kunnallis- kuin valtionverotuksen osalta.

Jo perustulokokeilun aikana kuntien veropohjiin voi muodostua eroja, jos kokeilu kohdistuu harvoin kuntiin. Valtionosuusjärjestelmässä on verotuloihin perustuva tasausjärjestelmä. Kunnallisveron osalta tasausjärjestelmä perustuu kunnan verotettavaan ansiotuloon eli veropohjaan verrattuna muihin kuntiin. Jos kokeilu vääristää tältä osin kuntien veropohjien välisiä suhteita, niin tasausjärjestelmä ei toimi oikein. Täten tasausta laskettaessa veropohja pitäisi oikaista ottamalla huomioon kokeilun vaikutukset tai ottamalla vaikutus huomioon muissa erissä.

Perustulokokeilu on tarkoitus toteuttaa vuosina 2017–2018. Toinen merkittävä muutos eli sote-uudistus on tarkoitus saattaa voimaan 2019 alusta lukien. Uudistuksella on mahdollisesti hyvin merkittävät vaikutukset kuntien asemaan veronsaajana ja mahdollisesti laajempiakin vaikutuksia verojärjestelmän rakenteeseen. Kun kyseisen uudistuksen johdosta verojärjestelmään tehtävät muutokset ovat selvillä, niin on tarkoituksenmukaista tehdä perustulomallien vaikutusarviota uuden verojärjestelmän pohjalta.

9.6 Kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä

Kuntien valtionosuusjärjestelmä muodostuu kahden hallinnonalan lainsäädännön kokonaisuudesta, valtiovarainministeriön hallinnoimasta kunnan peruspalvelujen valtionosuuslaista (1704/2009) sekä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnoimasta opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslaista (1705/2009), jossa säädetään kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle taikka valtion liikelaitokselle käyttökustannuksiin myönnettävästä valtionosuudesta ja -avustuksesta sekä muusta rahoituksesta lukiolain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain, nuorisolain, liikuntalain, museolain sekä teatteri- ja orkesterilain mukaista toimintaa varten. Kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä on tasausjärjestelmä, jolla tasataan palvelujen järjestämisen kustannuksissa, olosuhteissa ja palvelutarpeessa olevia eroja kuntien välillä. Lisäksi järjestelmä tasaa eroja kuntien tulopohjassa kunnan verotuloihin perustuen.

Kunnan valtionosuus ei perustu suoraan kunnan toteutuneisiin kustannuksiin, vaan valtionosuudet määräytyvät laskennallisesti erilaisiin kertoihin ja hintoihin perustuen. Jokaiselle kunnalle lasketaan valtionosuustehtävien laskennallinen kustannus, joka jaetaan kuntien itse rahoittamaan osuuteen (omarahoitusosuus) ja valtion rahoittamaan osuuteen. Valtionosuuden määräytymisperusteissa suurin painoarvo on kunnan ikäryhmittäisillä asukasmäärillä ja sairastavuudella. Näiden perusteella määräytyy yli 94 prosenttia kaikkien kuntien yhteenlasketuista laskennallisista kustannuksista. Vaikka muiden määräytymisperusteiden painoarvo on selkeästi pienempi, voi muilla laskentatekijöillä, työttömyydellä, vieraskielisyydellä, koulutustaustalla, saaristoisuudella tai asukastiheydellä, olla suuri merkitys yksittäisen kunnan valtionosuusrahoitusta laskettaessa.

Laskennallisten kustannusten perushinnat määritetään ikäluokille sekä muille määräytymistekijöille valtioneuvoston asetuksella. Valtion ja kuntien välisessä kustannustenjaon tarkistuksessa tarkistetaan vuosittain laskennalliset kustannukset, perushinnat ja rahoitus vastamaan kuntien toteutuneita kustannuksia. Valtionosuusprosentti kuvaa sitä osuutta, jolla valtio osallistuu kuntien valtionosuuspohjaan kuuluvien tehtävien kustannusten rahoittamiseen. Vuonna 2016 valtionosuusprosentti on 25,47. Loppuosa laskennallisesta kustannuksesta jää kuntien itse rahoitettavaksi. Yksittäisen kunnan valtionosuus saadaan, kun kuntakohtaisesti laskennallisesta kustannuksesta vähennetään kunnan oma rahoitusosuus, joka on kaikilla kunnilla yhtä suuri (€/asukas).

Kuntien tulopohjassa olevia eroja tasataan valtionosuusjärjestelmässä verotulojen perusteella. Kunnan valtionosuutta korotetaan tasauslisällä, jos kunnan laskennallinen verotulo alittaa laissa määritellyn tasausrajan. Vastaavasti jos laskennallinen verotulo ylittää tasausrajan, vähennetään kunnan valtionosuutta tasausvähennyksellä, jonka määräytymisperusteista on säädetty lailla. Kun peruspalvelujen valtionosuuslaissa määritellyt kunnan tehtävät ja velvoitteet muuttuvat, muuttuvat myös kunnan laskennalliset kustannukset. Tehtävien muutoksella on vaikutusta myös valtionosuusprosenttiin. Vuodesta 2016 lähtien uusien ja laajenevien tehtävien valtionosuus on 100 prosenttia tehtävien laskennallisista kustannuksista. Jos kuntien lakisääteisiä tehtäviä vähennetään, vähennetään vastaavasti laskennallisia kustannuksia ja alennetaan valtionosuusprosenttia.

Valtiontalouden säästösyiden takia valtion osuus kuntien peruspalvelujen kustannusten rahoittamisesta on pienentynyt viime vuosina. Tämä on toteutettu valtionosuusleikkauksena, jolloin kunnan peruspalvelujen valtionosuutta on vähennetty vuodesta 2012 lähtien alentamalla valtionosuusprosenttia. Avustusmenot, kuten perustoimeentulotuen tai työmarkkinatuen kustannukset, eivät sisälly valtionosuuteen oikeuttavaan kustannuspohjaan, vaan niiden rahoitus ohjataan kuntiin erillisen järjestelmänsä kautta. Myös kuntouttavasta työtoiminnasta maksetaan erillistä korvamerkittyä valtion korvausta.

9.7 Perustulo ja eräät kuntien hoitamat etuudet: huomioitavia seikkoja

Perustoimeentulotuen erityisvaltionosuutta koskevat säännökset sisältyvät toimeentulotukilain (1412/1997) 5 a—5 d §:iin. Lain 5 a §:n mukaan kunnalle suoritetaan erityisvaltionosuutta perustoimeentulotuen rahoittamiseen. Valtionosuuden määrä on 50 prosenttia kunnan perustoimeentulotuen kustannuksista ja niiden maksamiseksi on oma erillinen järjestelmänsä. Perustoimeentulotukeen kohdistuvaa valtionosuutta koskevissa asioissa valtionapuviranomaisena toimii aluehallintovirasto. Valtionosuusselvitystä annettaessa perustoimeentulotuen kustannuksiin ei sisällytetä kotoutumisen edistämisestä annetun lain nojalla valtion kokonaan korvaamaan toimeentulotukea.

Vuoden 2017 alusta perustoimeentulotuen järjestämisvastuu siirtyy Kansaneläkelaitokselle. Rahoitusvastuu säilyy siirron jälkeen perustoimeentulotuen osalta ennallaan. Kelan 1.1.2017 lukien tekemien perustoimeentulotuen päätösten kuntien rahoitusosuus vähennetään kunta-kohtaisesti suoraan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta. Kela on velvollinen kohdistamaan perustoimeentulotuen kustannukset kunnittain ja toimittamaan tiedot valtionvarainministeriölle vähennysten tekemiseksi. Vähennysten tekemiseksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettuun lakiin (1704/2009) lisättiin uusi 34 b §. Siirron alkuvaiheessa kunta-kohtaiset vähennykset perustuvat vuoden 2016 menojen perusteella tehtyyn kuntakohtaiseen arvioon (vuodet 2017 ja 2018) ja vuodesta 2019 lukien tosiasiallisiin toteutuneisiin kustannuksiin. Vuosina 2017 ja 2018 perustoimeentulotuen menoista johtuva vähennyksen keskiarvo on tämän hetken arvion perusteella n. 60 euroa/asukas. Vähennyksen suuruus vaihtelee huomattavasti kunnittain ja perustoimeentulotuen saajien määrästä riippuen. Lisäksi vähennysten suuruuteen vaikuttaa edellä mainittu kuntien siirtymäaikana maksama perustoimeentulotuen määrä.

Kela saa perustoimeentulotuen myöntämiseen tarvittavan rahoituksen kokonaisuudessaan ennakkona suoraan valtiolta. Perustoimeentulotuen Kela-siirron yhteydessä perustoimeentulotuen etuusmenojen on ennakoitu kasvavan alikäytön vähenemisen vuoksi noin 75—100 miljoonaa euroa.

Kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä aiheutuvien kustannusten korvauksista kunnalle on säädetty erikseen kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain (2001/189) 24 §:ssä. Säännöksen mukaan kunnalla on oikeus saada kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä valtion korvauksena 10,09 euroa järjestettyä työtoimintapäivää ja kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvaa henkilöä kohti. Korvaus maksetaan kunnalle jälkikäteen niiltä päiviltä, joihin henkilö on tosiasiallisesti osallistunut kuntouttavaan työtoimintaan. Korvauksen taso ei ole indeksisidonnainen ja sen taso on ollut sama lain säätämisestä lähtien. Loput kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä aiheutuvista kustannuksista oikeuttavat peruspalvelujen valtionosuuteen.

Valtio maksaa kunnille laskennallisia korvauksia kiintiöpakolaisten ja oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden vastaanottamisesta. Tällä hetkellä valtion maksamat laskennalliset korvaukset kunnille ovat 6845 euroa vuodessa alle 7-vuotiaasta ja 2300 euroa vuodessa 7 vuotta täyttäneestä henkilöstä. Korvauksia maksetaan kunnille kiintiöpakolaisista neljän vuoden ajan ja muiden henkilöiden osalta kolmen vuoden ajan.

Laskennallisten korvausten taso määriteltiin vuonna 1993. Sen jälkeen laskennallisia korvauksia on korotettu kaksi kertaa. Vuonna 2010 korvauksia korotettiin kymmenellä prosentilla ja vuonna 2011 korotettiin yli 7-vuotiaista maksettavaa korvausta kymmenellä prosentilla. Tilastokeskuksen julkisten menojen hintaindeksin mukaan kuntien sosiaalitoimen kustannukset ovat vuosina 1993 - 2014 nousseet 75,9 %.

Laskennallisten korvausten lisäksi kunnat saavat valtiolta erityiskustannusten korvausta enintään kymmeneltä vuodelta mm. huomattavista sairaanhoitokustannuksista, jos henkilö on ollut hoidon tarpeessa jo Suomeen saapuessaan, sekä lastensuojelun palveluihin rinnastettavista toimenpiteistä. Myös tulkkauskustannukset korvataan. Nämä korvaukset maksetaan toteutuneiden kustannusten perusteella.

9.7.1 Arviointia: Valtionosuusjärjestelmä ja perustulo

Perustulolla on vaikutusta kuntien valtionosuuksiin palvelujen järjestämisen kustannusten kautta. Mikäli perustulo muuttaa kuntien vastuulla olevien tehtävien tai velvoitteiden määrää, muuttuvat myös kuntien palvelujen järjestämisen kustannukset. Kustannukset muuttavat myös silloin, jos perustulokokeilulla on vaikutusta kuntalaisten palvelujen käyttöön esimerkiksi päivähoiton, sosiaalitoimen tai terveydenhoidon palvelujen kysynnän muuttuessa. Jos esimerkiksi ohjautuminen eri palveluihin muuttuu, myös kuntien kustannukset ja sitä kautta myös valtionosuudet muuttuvat. Vaikutusten suuruusluokka ja merkittävyys riippuu kokeilun lopullisesta muodosta sekä perustulon kohderyhmän laajuudesta.

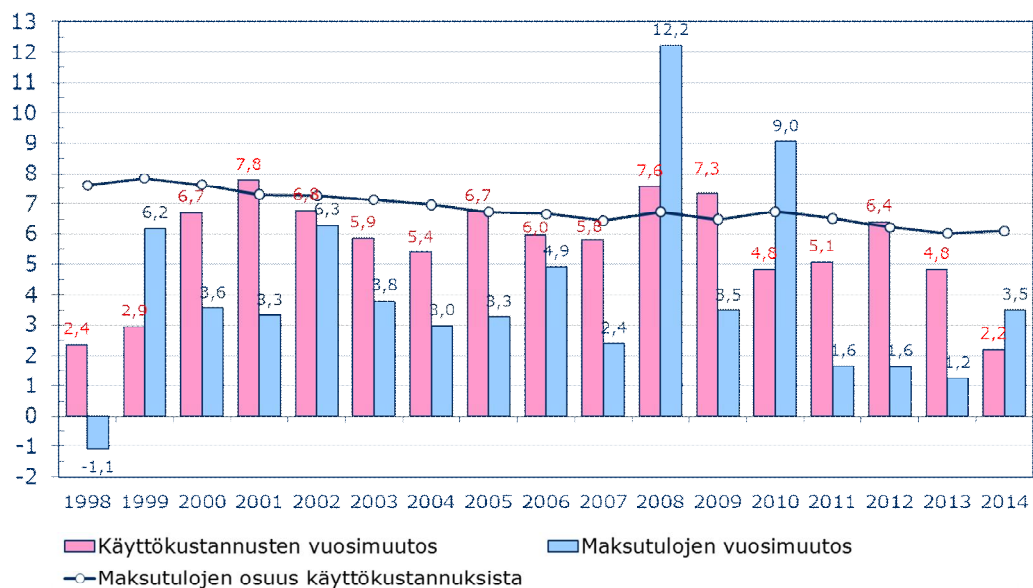
Kuntien palvelukustannusten muutos otetaan valtionosuusjärjestelmässä huomioon kustannustenjaon tarkistuksen kautta. Kustannustenjaon tarkistuksessa kaikkien kuntien yhteenlasketut valtionosuuteen oikeuttavat kustannukset tarkistetaan todellisia kustannuksia vastaavaksi kolmen vuoden viiveellä. Koska kustannustenjaon tarkistus tehdään koko maan tasolla, ei yksittäisen kunnan kustannusten muutos vaikuta sen saamaan valtionosuuden määrään. Lisäksi yksittäisen kunnan kustannusten muutoksella on vain pieni merkitys koko maan kustannusten yhteismäärään.

Perustulolla voi olla vaikutusta myös muihin valtion kunnille maksamiin rahoituseriin. Nykyään valtio korvaa puolet kuntien perustoimeentulotuen menoista. Kun perustoimeentulotukimenot perustulon myötä alenevat, pienenee vastaavasti sekä kuntien että valtion maksama osuus perustoimeentulotuesta.

9.7.2 Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksut

Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista voidaan lähtökohtaisesti periä asiakasmaksuja. Asiakasmaksuja koskevat säännökset sisältyvät lakiin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (734/1992) ja vastaavaan asetukseen (912/1992). Myös lasten päivähoidon maksut määräytyvät vielä ko. lain ja asetuksen mukaisesti. Tällä hetkellä hallitus on valmistele- vassa lakiesitystä varhaiskasvatuksen asiakasmaksulaiksi. Lain tavoitteena on tulla voimaan ja sovellettavaksi 1.8.2016, minkä jälkeen varhaiskasvatuksessa ei enää sovellettaisi sosiaa- li- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen sääntelyä. Sosiaali- ja terveydenhuollon käyttökus- tannuksista rahoitettiin asiakasmaksutuloilla 6.1 prosenttia vuonna 2014. Sosiaali- ja tervey- denhuollon käyttökustannukset olivat vuonna 2014 noin 22 miljardia. Varhaiskasvatuksessa asiakasmaksutulot ovat n. 13 -14 prosenttia käyttökustannuksista. Lasten päivähoidon (pl. lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuet) käyttökustannukset olivat noin 2.5 miljardia euroa vuonna 2014.

Kuvio 6. Kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveystoimi*: Käyttökustannusten ja maksutulojen muutos sekä maksutulojen osuus käyttökustannuksista, % (Tilastokes- kus ja Kuntaliitto 2015)



Asiakasmaksut eivät saa ylittää palvelun tuottamisesta aiheutuneita kustannuksia. Osa palve- luista on laissa säädetty asiakkaalle maksuttomiksi. Kunnan järjestämistä ostopalveluista on määrättävä samat maksut kuin kunnan omana toimintana tuottamista vastaavista palveluista. Määrättävissä olevan maksun enimmäismäärää on useimpien palvelujen osalta rajattu. Mak- sut voidaan jakaa tulosidonnaisiin maksuihin ja ns. tasamaksuihin, jotka ovat kaikille palvelun käyttäjille samat. Tulosidonnaisia maksuja voidaan periä palveluista, jotka ovat jatkuvia kuten esimerkiksi laitoshoidosta, kotiin annettavista palveluista (kotipalvelu ja kotisairaanhoido) ja lasten päivähoidosta. Myös sosiaalihoitolain mukaisista asumispalveluista peritään tuloista riippuvainen maksu. Ko. palvelusta perittävästä maksusta ei ole tarkemmin säädetty laissa tai asetuksessa, joten maksuperusteet ovat lain yleisten säännösten asettamissa rajoissa kun- nan päätettävissä. Lisäksi on huomattava, että perhehoidosta lukuun ottamatta lastensuojelu- lain perusteella järjestettyä perhehoitoa peritään maksu samojen maksuperusteiden mukaan kuin laitoshoidosta. Myös kehitysvammaisten erityishuollosta annetun lain mukaan järjeste- tystä täydestä ylläpidosta voidaan periä maksu pitkäaikaisessa laitoshoidossa samoin perus- tein kuin pitkäaikaisen laitoshoidon maksu määrätään.

Asiakasmaksujen perimättä jättämisestä ja alentamisesta on säädetty asiakasmaksulain 11 §:ssä. Sosiaalihuollon palveluista määrätty maksu ja terveydenhuollon palveluista henkilön maksukyvyyn mukaan määrätty maksu on jätettävä perimättä tai sitä on alennettava siltä osin kuin maksun periminen vaarantaa henkilön tai perheen toimeentulon edellytyksiä tai henkilön lakisääteisen elatusvelvollisuuden toteuttamisen. Säännöksen 2 momentin mukaan kunta tai kuntayhtymä voi päättää, että muitakin kuin em. maksuja voidaan alentaa samoilla perusteilla tai että perusteita laajennetaan huollollisiin perusteisiin. Todettakoon, että eräiden tasamaksujen osalta on käytössä pääasiassa terveydenhuollon maksuja koskeva maksukatto, jolla pyritään siihen, ettei maksurasitus nouse kohtuuttoman korkeaksi. Maksukaton suuruus on 691 euroa vuonna 2016.

9.7.3 Asiakasmaksujen ja perustulon väliset yhteydet

Asiakasmaksujen ja perustulon keskinäiset vaikutukset liittyvät erityisesti tulosisidonnaisiin maksuihin. Tulosisidonnaisista maksuista avopalvelujen (päivähoito ja kotiin annettavat palvelut) maksu määrätään bruttotulojen mukaan (veronalaiset ansio- ja pääomatulot ja verosta vapaat tulot). Laitoshoidosta maksu määrätään nettotulojen mukaan (tulot ennakonpidätyksen ja ennakonkannon jälkeen sekä verosta vapaat tulot). Sosiaalihuoltolain mukaisten asu- mispalvelujen osalta käytännöt vaihtelevat myös tältä osin.

Jos perustulo aiheuttaa tulojen kasvua esim. siten, että se maksetaan palkan tai etuuksien lisäksi, nousevat myös tulosisidonnaiset asiakasmaksut. Tämä vaikutus liittyy erityisesti avopalvelujen maksuihin, koska bruttotulojen nousu lienee eri perustulomalleissa todennäköisempää kuin nettotulojen. Mahdollinen bruttotulojen kasvu leikattaneen pois verotuksen keinoin. Asiakasmaksulainsäädännössä on lähtökohtana laaja tulokäsite. Kuitenkin asiakasmaksulaissa on myös säädetty, mitä tuloja ei oteta huomioon maksuja määrättäessä ja toisaalta myös tuloista tehtävistä vähennyksistä. Esimerkiksi lapsilisää ja asumistukea ei oteta huomioon tuloina. Huomioimatta jätettävät tulot ja tuloista tehtävät vähennykset myös vaihtelevat sen mukaan onko kysymys avo- vai laitoshoidon maksuista. Luonteensa puolesta perustulo on huomioon otettava tulo asiakasmaksuja määrättäessä. Päinvastainen linjaus vaikuttaisi kunnallisten palvelujen rahoitukseen asiakasmaksukertymän vähentymisen kautta.

Syyperusteisista etuisuuksista, jotka liittyvät kuntiin tai ovat kuntien järjestämisvastuun piirissä, keskeisimpiä etuuksia ovat omaishoidon tuki, perhehoitajille maksettavat palkkiot ja lapsiperheiden etuudet. Lisäksi liittymäkohtia perustulokokeiluun on jälkihuollossa olevien nuorten taloudellisessa avustamisessa sekä lastensuojelulain mukaisessa perhehoidossa. Lisäksi kunnat vastaavat vielä vuoden 2016 loppuun saakka viimesijaisen toimeentulotuen myöntämisestä ja maksamisesta kokonaisuudessaan. Vuoden 2017 alusta vastuu toimeentulotuesta jakaantuu kuntien ja Kelan kesken niin, että Kela on järjestämisvastuussa perustoimeentulotuesta ja kunnat täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta. Toimeentulotuen rahoitusvastuu säilyy siirrossa ennallaan.

Keskeistä näitä etuuksia tarkasteltaessa on se, korvaako perustulo kyseisen etuuden joko täysin tai osittain, vai maksetaanko tämä etuus perustulon ”päälle”, vai onko se osa perustuloa (täysi perustulomalli). Jos nämä etuudet lasketaan osaksi perustuloa, tämä johtaa siihen, että esim. omaishoidon tuki menettäisi suurelta osin merkityksensä, koska etuus ”leikkautuu” pois perustuloa määriteltäessä. Tästä syystä eräiden etuuksien osalta on perusteltua, että tuki maksetaan perustulon lisäksi (kuten omaishoidon tuki, palkkiot perhehoidosta, joustava hoitoraha, osittainen hoitoraha). Euromääräisesti merkittävämät etuudet (toimeentulotuki, kotihoidon tuki ja hoitolisä) korvautuisivat perustulolla joko täysin tai osittain.

9.7.4 Toimeentulotuki ja perustulo

Toimeentulotuen kattavuuden sekä kannustinongelmien vuoksi perustulokokeilussa tulee erityisesti kiinnittää huomiota valittavan kokeilumallin ja toimeentulotuen väliseen yhteyteen ja tämän yhteyden määrittelyyn. Mikäli toimeentulotuen vaikutukset jätetään suunnitteluvaiheessa huomiotta, nykyinen toimeentulotukijärjestelmämme voi tehokkaasti piilottaa ja jopa estää kokeilun vaikuttavuutta tai tosiasiallisten vaikutusten arviointia. Kuntanäkökulmasta keskeisimpiä liittymäpintoja sekä kokeilun koeasetelman, otannan ja mallin valinnassa, jatkoarvioinnissa ja kokeilun seurannassa huomioitavia seikkoja ovat:

- Perustulo ei välttämättä suhteellisen korkeallekaan tasolle asetettuna poista säännöllistä toimeentulotukioikeutta/toimeentulotuen tarvetta. Suurin vaikuttava tekijä tähän on asumistuen jälkeenjääneisyys tosiasiallisista asumiskustannuksista sekä toimeentulotuen kattavuus. Perustoimeentulotuen kokonaisuus sisältää täysimääräisinä hyväksyttävien kohtuullisen suuruisen asumiskulujen lisäksi myös vähäistä suuremmat terveydenhuoltomenot, sähkö- ja kotivakuutuslaskun, matkakulut työhön sekä etävanhemmalle lapsen tapaamisesta aiheutuvat kulut. Joissain tapauksissa henkilölle voi syntyä myös muita kuin terveydenhuollon asiakasmaksuja, jotka oikeuttavat toimeentulotukeen. Lisäksi täydentävällä toimeentulotuella voidaan vielä erikseen korvata laajasti esimerkiksi lasten harrastusmenoja jne. Karkeissa perustulon kannustavuuslaskelmissa em. kuluja ei pääsääntöisesti ole pystytty ottamaan huomioon. Em. kustannukset voivat kuitenkin olla kotitalouden kokoonpanosta riippuen yhteensä jopa useita satoja euroja kuukaudessa. Mallin valintaa mietittäessä erityisesti työllistymisen ja kannustavuuden näkökulmasta olisikin tehtävä koelaskelmia myös tosiasiallisiin toimeentulotuen käytäntöihin ja suuruuteen verraten, jotta valittavan mallin kannustin- ja kustannusvaikutuksia pystyttäisiin arvioimaan.
- Valitulla perustulomallilla ja perustulon tasolla on suuri merkitys myös sille, ketkä ovat edelleen oikeutettuja toimeentulotukeen kokeilun aikana ja mitkä kokeilun vaikutukset ovat toimeentulotuen kustannuksiin. Esimerkiksi mikäli lapsia ei oteta kokeiluun mukaan tai perustulossa ei ole lapsikorotusta, saattaa käydä niin, että entistä useampi pienituloinen lapsiperhe ajautuu toimeentulotuen varaan. Tämä johtuu korkeiden asumiskustannusten lisäksi siitä, että lapsilisä ja yksinhuoltajilla elatustuen minimitaso eivät riitä kattamaan lasten elinkustannuksia. Perustulon tason asettuessa esim. yksinäisen työmarkkinatuen nettotasolle, eivät kotitalouden tulot välttämättä riitä nostamaan perheen tuloja yli toimeentulotuen edellyttämän minimitason. Em. toimeentulotuen varaan putoaminen voi kohdistua sekä yksinhuoltajiin että kahden vanhemman perheisiin. Vuoden 2014 tilastojen mukaan n. 21 prosenttia toimeentulotukea saavista kotitalouksista oli yhden tai kahden huoltajan lapsiperheitä painottuen yksinhuoltajakotitalouksiin.
- Perustulon kannustinlaskelmissa ja kokeilun seurannassa tulisi huomioida myös toimeentulotuen etuoikeutetun tulon vaikutukset kannustavuuteen ja tulonmuodostukseen. Etuoikeutetun tulon vaikutus voi joissain tapauksissa olla merkittävä (maksimissaan 300 euroa nettotuloa/kotitalous), mistä syystä perustulon ja etuoikeutetun tulon suhde on kokeilussa erikseen määriteltävä.
- Mallin ja perustulon tason valinnassa on edelleen huomattava, että toimeentulotukeen on toimeentulotukilain mukaan tarpeen vaatiessa oikeus kaikilla Suomessa vakinaisesti oleskelevilla henkilöillä. Mitään toimeentulotuen lajia ei siis nykyinsäädännön ja vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella voine rajata pois keneltäkään myöntökriteerit täyttävältä henkilöltä. Toimeentulotuen arvioinnissa hakijan tulot on

lain mukaan kohdistettava ensin perustoimeentulotukeen ja vasta sitten täydentävään toimeentulotukeen. Tällä tulee olemaan vaikutuksia kokeilun tosiasialliseen kannustavuuteen erityisesti pienimmällä tulotasolla ja siellä, missä työmarkkinatilanne on kaikkein haastavin.

- Kokeilu voi mallista riippuen joiltain osin myös kasvattaa esim. vuokraveloista jne. syntyneitä toimeentulotuen kustannuksia, jotka pääsääntöisesti myönnetään täydentävänä tai ehkäisevänä toimeentulotukena. Toimeentulotuen hakijoiden joukossa on suuri joukko henkilöitä, joiden talouden hallintaa, asumisen turvaamista ja itsestä selviytymistä tuetaan tällä hetkellä esim. huolehtimalla vuokran maksusta tai sähkölaskuista suoraan sosiaalitoimen välityksellä. Mikäli perustulon taso asettuu niin ylös, että sillä pyritäisiin kattamaan sekä toimeentulotuen perusosan että asumistuen jälkeinen asumis- ja muu elinkustannusvaje, tulisi kaikkien henkilöiden huolehtia asumiskustannustensa maksamisesta itsenäisesti. Kaikkien kohdalla tämä ei onnistu, millä tulee olemaan vaikutusta asumisen turvaamisen ja sosiaalihuollon palvelujen tarpeeseen. Tätä tulisi kokeilussa myös seurata ja arvioida.
- Perustulokokeilun/perustulon voi lähtökohtaisesti arvioida kaikissa perustulomalleissa ja kohderyhmävalinnoissa vähentävän toimeentulotukimenoja. Menojen pieneneminen kohdistuu ensisijaisesti perustoimeentulotukeen, jota kunnat rahoittavat erillisen ennakoarvioon perustuvan valtionosuusvähennysjärjestelmän kautta vuodesta 2017 lukien. Tällöin tulee merkitykselliseksi kuntanäkökulmasta se, kuinka suuri kohdejoukko ja millainen otanta-asetelma kokeiluun rakennetaan. Mikäli kokeiluun valitaan kokonaisia alueita tai kuntia, joiden osalta perustoimeentulotuen kustannukset vähenisivät merkittävästi kokeilun johdosta, voivat kuntien välille aiheutuvat erot olla jo merkittäviä. Kela-siirron mahdollistaneeseen lakiin kirjattu menojen ennakoarvioon perustuva valtionosuusvähennys (ks. tarkemmin HE 358/2014) vastaisi kunnan toteutuneita kustannuksia vuonna 2016, mikäli kokeilu aloitettaisiin esim. 2018 alusta. Tämänhetkisen arvion mukaan vuosina 2017 ja 2018 tehtävät perustoimeentulotuen kustannuksista tehtävä valtionosuusvähennys olisi alustavan arvion perusteella keskimäärin 60 euroa/asukas. Arvio täsmentyy vuoden 2016 aikana. Kokeilumallin ja otanta-asetelman valinnan jälkeen em. kustannusvaikutuksia tulee arvioida huolellisesti. Mikäli otanta-asetelma kohdistuu yksittäisiin henkilöihin, valtakunnallisesti tasaisesti tai yksittäisessä kunnassa vain pieneen kohdejoukkoon voi arvioida, ettei kokeilusta synny kuntien välille synny toimeentulotukeen liittyen merkittäviä kustannuseroja.

9.7.5 Omaishoidon tuki

Omaishoidosta säädetään laissa omaishoidon tuesta (2.12./2005/937). Lain tarkoituksena on edistää hoidettavan edun mukaisen omaishoidon toteuttamista turvaamalla riittävät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut sekä hoidon jatkuvuus ja omaishoitajan työn tukeminen. Perustulokokeilulla ei ole suoria liittymäkohtia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin, mutta omaishoidon työn tukeminen omaishoidon tuen tukipalkkiolla on seikka, jota on syytä tarkastella erikseen. Omaishoidon tuen hoitopalkkio suoritetaan omaishoitajalle. Hoitopalkkio on 1.1.2016 lukien vähintään 387,49 euroa kuukaudessa. Hoidollisesti raskaan siirtymävaiheen aikana maksettava hoitopalkkio on vähintään 774,98 euroa kuukaudessa. Hoitopalkkio on veronalaista tuloa, josta suoritetaan ennakonpidätys. Hallitusohjelman mukaan omaishoitoa vahvistetaan ja omaishoitajan jaksamista tuetaan kuluvalle hallitus-kaudella. Tästä näkökulmasta ajatellen on perusteltua, että omaishoidon tukipalkkiota ei korvattaisi perustulolla, vaan

omaishoidon tuki säilyisi muiden etuuksien rinnakkaisena tukimuotona, kuten nykyään. Jos näin menetellään, omaishoitajien tulot keskimäärin paranisivat hieman.

Yhteenvetona voidaan todeta, että omaishoidon tuen tukipalkkio on etuus, jolle on tarvetta perustulokokeilusta tai sen toteutusmallista riippumatta. Nykyisten, hallitusohjelmaan perustuvien linjausten mukaan omais- (ja perhe)hoitoa pyritään lisäämään. Omaishoidon tuen tukipalkkion sisällyttäminen osaksi perustuloa johtaisi keskimäärin omaishoitajien tulojen huomattavaan alenemiseen nykyiseen verrattuna.

9.7.6 Lastenhoidon tuet

Kotihoidon tuki on taloudellinen tuki, jota voi saada, jos alle kolmevuotiaista lasta (tai vanhempien alle kouluikäistä lasta) hoidetaan kotona. Tukea ei voi saada lapsesta, joka on päivähoidossa. Perheitä, joihin maksettiin lastenhoidon tukia, oli joulukuussa 2015 115 209 (Keila, tilasto lastenhoidon tuista) Hoitorahan määrään ei vaikuta perheen tulot. Hoitorahaa maksetaan jokaisesta tukeen oikeutetusta lapsesta erikseen. Hoitoraha ei ole tulosidonnainen ja sen määrä on: yhdestä alle 3-vuotiaasta 341,27 e/kk; muista perheen alle 3-vuotiaista lapsista kustakin 102,17 e/kk; yli 3-vuotiaista, alle kouluikäisistä lapsista 65,65 e/kk kustakin. Hoitorahan lisäksi voi saada hoitolisää, joka on tulosidonnainen (tulorajat riippuvat perheen koosta) ja sitä voi saada enintään 182,64 euroa kuukaudessa.

Kotihoidon tukeen voi liittyä myös kotihoidon tuen kuntalisä, jonka määrä ja myöntämisedellytykset ovat kuntakohtaisia. Kotihoidon tuki - kuntalisää lukuun ottamatta - lienee etuus, jonka perustulokokeilussa korvaisi. Perustulon tasosta riippuen perustulo parantaisi kotihoidon tuella olevien ansioita, koska hoitorahan tason maksimi-hoitolisän kanssa on suurempi kuin esillä olleet perustulotasot (550–750). Kunnan rahoittaman kotihoidon tuen kuntalisän maksamisen rajoittaminen olisi lainsäädännöllisesti vaikeaa, ja tarkoituksenmukaisuuskin kyseenalainen. Perustulon ylittävien tulojen osalta kireämpi verotus kuitenkin leikkaisi kuntalisästä nykyistä suuremman osan.

Perustuloa kokeiltaessa olisi tärkeä määritellä eri perhe-etuuksien yhteensopivuus järjestelmässä, kuten esimerkiksi se, voisiko perustuloa saava saada joustavaa hoitorahaa, yksityisen hoidon tukea tai osittaista hoitorahaa. Yhdistettynä perustulon ylittävien tulojen kiristyvään verotukseen, joustavasta tai osittaisesta hoitorahasta käteen jäävä tulo pienenesi huomattavasti, ellei asiaa erikseen kompensoida. Lisäksi erilaisten kuntakohtaisten lastenhoidontukiin liittyvien kuntalisien ja perustulon suhde tulisi määritellä. Samoin tulee miettiä lapsen oikeutta varhaiskasvatukseen silloin, kun henkilön tulona on vain perustuloa sekä perustulon huomioiminen tulona määriteltäessä asiakasmaksua. Veloitettava minimimaksu 1.8.2016 alkaen on 27 €. Perustulon osalta tulee harkittavaksi esimerkiksi se, voiko minimimaksun periä kaikilta palvelua käyttäviltä.

9.7.7 työmarkkinatuen rahoitusvastuu ja perustulo

1.1.2006 astui voimaan ns. ensimmäinen työmarkkinatuen rahoitusuudistus, jonka päätavoite oli nostaa työllisyysastetta ja alentaa työttömyyttä. Uudistuksen lähtökohtana oli kustannusneutraalius julkistaloudelle (valtio ja kunnat) ja sen ei odotettu johtavan lisäkustannuksiin tai menosäästöihin koko kuntakentän tasolla tarkasteltuna. Yksittäisen kunnan uskottiin voivan vaikuttaa kustannuksiin omilla toimillaan. Uudistuksella pyrittiin kannustamaan kuntia tarjoamaan aktiivisesti pitkään työttöminä olleille aktivointipalvelua. Työmarkkinatukiudistuksessa kunnat veloitettiin maksamaan puolet yli 500 päivää työmarkkinatukea työttömyyden perusteella saaneiden henkilöiden työmarkkinatuen kustannuksista.

Perustulokokeilua suunniteltaessa työmarkkinatuen rahoitusvastuu tulee huomioida. Vastaa- vasti kuin toimeentulotuessakin otanta-asetelmalla on vaikutusta siihen, onko kokeilulla mer- kittäviä taloudellisia vaikutuksia kuntien välillä. Mikäli kokeilu tehdään valtakunnallisena yksi- löotantana ja yksittäisen kunnan kohdalla kohdejoukko jää pieneksi, kuntien välille ei muo- dostune tähän maksuvastuuseen perustuvia merkittäviä eroja. Kunta- tai aluekohtaisessa otannassa taas merkittäviä eroja tai muutoksia voi syntyä, koska perustulo joka tapauksessa poistaisi ainakin osan kokeiluun valikoituvan kunnan tai alueen työmarkkinatuen maksuvas- tuusta. Perustulokokeilu vähentää kaikissa erilaisissa perustulomalleissa kuntien työmarkki- natuen maksuvastuuta. Riippuen perustulon tasosta sekä ohjautumis- ja käyttäytymisvaiku- tuksista, osa muutoksista voi valua myös toimeentulotukeen. Kustannusten pienenemisen suuruus riippuu lopullisesta kohderyhmästä ja siitä kuinka paljon työmarkkinatuen rahoitus- vastuun piirissä olevia henkilöitä otantaan lopulta valikoituu.

Kuntien työmarkkinatuen rahoitusvastuun muutosta ja sen suuruutta ei voida arvioida ennen kuin lopullinen kokeiltava malli on tiedossa. Tämänkin jälkeen otanta-asetelma vaikuttaa kus- tannusmuutoksiin. Jo kokeilua suunniteltaessa tulisi pohtia valmiiksi se, mikä henkilön status on kokeilun mahdollisesti päättyessä ja onko esim. työttömäksi ilmoittautumisella kokeilun aikana jotain merkitystä niin yksilön kuin tulevaisuuden työmarkkinatukimaksujen kertymisen kannalta.

9.8 Kuntien palvelujärjestelmä ja perustulo

Koska perustulokokeilun päätavoitteena on työllisyysvaikutusten aikaansaanti ja niiden tutki- minen, myös kuntien nykyinen laajentunut rooli työllistymisen hoidossa on myös huomioitava perustulokokeilun suunnittelussa ja toisaalta sen toteutuksessa ja seurannassa sekä arvioin- nissa. Kuntien osalta työllisyydenhoitoon liittyvä kokonaisuus jakautuu lakisääteisiin työllisyy- den hoitoon liittyviin palveluihin (velvoitetyöllistäminen ja työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu), kunnan vapaaehtoisesti tuottamiin palveluihin (esim. palkkatukityöllistäminen, työkokeilut, oppisopimustoiminta, nuorten työpajatoiminta, nuorten kesätyöllistäminen jne.) sekä sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön perusteella järjestettäviin palveluihin.

Perustuslain mukaan (731/1999, 18 §) julkinen valta on vastuussa kansalaisten työllisyyden edistämisestä ja työttömyyden ehkäisystä. Päävastuu työllisyyden hoidosta ja työttömyyden ehkäisystä on valtiolla, joka mm. vastaa julkisten työvoimapalvelujen järjestämisestä. Kunnilla on kuitenkin osavastuu perustuslain mukaisesta työllisyyden ja työttömyyden hoidosta ja se on keskeinen yhteistyökumppani TE-hallinnolle työllisyyteen liittyvien tehtävien hoidossa.

Kunnan järjestämisvastuulla olevat laissa erikseen säädellyt yleiset työllisyydenhoitoon liitty- vät vastuut ovat velvoitetyöllistäminen sekä vuoden 2015 alusta ns. työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu. Näiden lisäksi nuorisolaissa on mainittu vapaaehtoisena järjestet- tävänä palveluna nuorten työpajatoiminta, jonka rahoittajana toimii opetus- ja kulttuuriministe- riö. Em. lisäksi kunnan sosiaalihuollon lainsäädäntö määrittelee useita tehtäviä, joilla on yh- tymäkohtia työllistymisen tukemiseen ja työttömyyden hoitoon.

Lakisääteisten tehtävien lisäksi kunnat järjestävät ja rahoittavat vapaaehtoisesti palveluja, jotka edistävät työllistymistä. Kunnat ylläpitävät myös muille kuin nuorille suunnattuja työpajo- ja tai työkeskuksia, joissa tarjotaan muun muassa työkokeilu- ja palkkatukipaikkoja sekä yksi- lö- ja työvalmennusta. Lisäksi kunnat maksavat työttömiä palkkaaville työnantajille ns. kunta- lisiä ja avustavat taloudellisesti kolmannen sektorin toimijoita. Kuntien vapaaehtoisesti järjes- tämät tehtävät ovat lisääntyneet viime vuosina merkittävästi. Suurena syynä tähän voi pitää

työmarkkinatuen rahoitusvastuun kasvamista ja samanaikaista TE-hallinnon määrärahojen pienenemistä. Kunnille on valunut yhä enemmän vastuuta työttömyyden hoidosta.

Vuoden 2015 alusta astui voimaan laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2014) eli ns. TYP-laki. Lailla on pyritty vahvistamaan kuntien roolia heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymisen edistämiseksi ja lisäämään kuntien mahdollisuuksia vaikuttaa niiden työttömien palveluiden järjestämiseen, joiden työttömyyden aikaisesta työmarkkinatuesta ne maksavat osan.

Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu on lain mukaan yhteistoimintamalli, jossa TE-toimisto, kunta ja Kela yhdessä arvioivat työttömien palvelutarpeet, suunnittelevat työttömien työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaiset palvelukokonaisuudet sekä vastaavat työttömien työllistymisprosessin etenemisestä ja seurannasta. Monialaisessa yhteispalvelussa työttömälle tulee tarjota hänen palvelutarpeensa mukaisia TE-toimiston järjestämistä vastaavalla olevia julkisia työvoimapalveluja, kunnan järjestämistä vastaavalla olevia sosiaali- ja terveystyöpalveluja sekä Kelan kuntoutuspalveluja. Lisäksi yhteispalvelussa voi olla tarjolla esimerkiksi kunnan vapaaehtoisesti järjestämiä työllistymistä edistäviä palveluja. Monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain mukainen toimintamalli tulee olla käytössä koko maassa viimeistään 1.1.2016 alkaen.

Kunnan työllisyyspalveluilla on merkittävä rooli alueensa elinvoiman edistämiseksi ja toisaalta pitkittyvän työttömyyden ehkäisyssä tai alentamisessa. Kunta on lisäksi itse merkittävä työllistäjä ja sillä on myös merkittävä rooli alueensa yritysten ja kolmannen sektorin toimijoiden työllistämisen tukemisessa. Perustulolla lienee ensisijaisesti vaikutuksia kunnan työllisyyspalveluille nimenomaan pitkittyneesti työttömien kohdalla. TYP-palveluihin ohjautuminen tapahtuu tällä hetkellä pääosin työmarkkinatuen maksupäivien mukaan, mistä syystä ohjautuminen todennäköisesti vähenisi jonkin verran, mikäli suuri joukko TYP-kriteerit täyttäviä henkilöitä valikoituisi mukaan kokeiluun. Laki kuitenkin mahdollistaa myös muunlaisen ohjautumisen, jonka merkitys kokeilussa oljoiden kohdalla korostuisi nykyistä enemmän ja lisäksi kohdejoukko kokonaisuudessaan on niin suuri, että perustulokokeilu tuskin vaikuttaa merkittävästi TYP-toiminnan järjestämiseen. Lisäksi palkkatukityöllistämisen osalta olisi pohdittava perustulon ja tukityöllistämisen suhdetta ja myös ohjautumista palkkatuettuun työhön. Palkkatuettuun työhön ohjautuminen tapahtuu samoin kuin muuhinkin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin eli työnhaun voimassaolon kautta ja lisäksi palkkatuen tasolla on sidos henkilön työttömyyden kesto. Perustulokokeilua suunniteltaessa olisi siis tarkoin mietittävä, miten perustuloa saavan henkilön palkkatuen taso ratkaistaan ja toisaalta, millä ehdoin hän on oikeutettu palkkatukeen. Perustulolla voi olla vaikutuksia myös esimerkiksi työkokeiluun tai työharjoitteluun sekä oppisopimukseen ohjautumisessa ja esimerkiksi oppisopimuksen osalta tulisi miettiä perustulon ja oppisopimuksen välistä suhdetta.

Kokonaisuudessaan toimialaa, jolla pyritään tukemaan heikoimmassa asemassa olevien työllistymistä, kutsutaan sosiaalisen työllistämisen toimialaksi. Viime vuosina kuntien toteuttamassa toimialan toiminnassa on nähtävissä yhä enenevässä määrin siirtymiä pois sosiaalihuoltopainotteisesta palvelusta vapaaehtoisesti toteutettaviin työllisyyspalveluihin ja nuorten työpajatoimintaan. Kehitystä selittää osaltaan kuntien merkittävästi kasvanut pitkään työttömänä olleiden henkilöiden työmarkkinatuen rahoitusvastuu ja halu vaikuttaa näihin kustannuksiin. Tämän uuden toiminnan pääkohderyhmänä ovat nimenomaan pitkään työttömänä olleet henkilöt, ei perinteinen vammaisten kohderyhmä. Toisena painopisteenä viime vuosina on nähtävissä nuorten tukeminen ja etsivän nuorisotyön merkittävä laajentuminen.

9.8.1 Kuntouttava työtoiminta

Kuntouttava työtoiminta on sosiaalihuoltolain (1301/2014) mukainen kunnan järjestämisvastuulla oleva sosiaalipalvelu. Tämä tarkoittaa sitä, että siihen sovelletaan sosiaalihuoltoa koskevaa lainsäädäntöä. Kuntouttava työtoiminta on kuitenkin myös työttömyysturvalain (Työttömyysturvalaki 30.12.2002/1290) mukainen työllistymistä edistävä palvelu. Kuntouttavaan työtoimintaan sovelletaan siis sekä sosiaalihuoltoa koskevaa lainsäädäntöä että työllistymistä edistävän palvelun ajalta maksettavaa työttömyysetuutta koskevia säännöksiä.

Pääosalle kuntouttavassa työtoiminnassa olevista henkilöistä maksetaan nykyisin joko työttömyyspäivärahaa tai työmarkkinatukea sekä 9 e/pv kulukorvausta Kelasta vastaavin perustein kuin muidenkin työvoimapolitiittisten toimenpiteiden osalta. Kunta/kuntouttavan työtoiminnan palveluntuottaja on velvollinen ilmoittamaan läsnäolopäivät Kelalle, minkä perusteella kulukorvausten määrä arvioidaan. Toimeentulotukea pääasiallisena tulonaan saavalle maksetaan kulukorvauksen sijasta vastaavan suuruista toimintarahaa toimeentulotukena samoin perustein kuin kulukorvaustakin. Tämän lisäksi kunta maksaa henkilölle kuntouttavan työtoiminnan matkakorvauksia toimeentulotukena. Erillistä laissa määriteltyä matkakorvausta ei makseta automaattisesti muiden työvoimapolitiittisten toimenpiteiden osalta. Mikäli henkilö on poissa kuntouttavasta työtoiminnasta ilman perusteltua syytä (työkyvyttömyys, alle 10-vuotiaan lapsen sairaudesta johtuva maksimissaan neljän päivän poissaolo, työhaastattelu tai tähän rinnastettava syy, julkinen luottamustoimi), henkilölle ei makseta työttömyyskorvausta poissaolopäivältä. Koska kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen rinnastuu muihin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin, on kuntouttava työtoiminta ainoa lakisääteinen palvelumuoto, jolla kunta pystyy palvelujen järjestämisellä itse suoraan vaikuttamaan kunnan työmarkkinatuen maksuvastuuseen.

Kuntouttavaan työtoimintaan ohjaututaan pääasiassa joko pitkittyneen työttömyyden tai toimeentulotukiasiakkuuden kautta. Tästä syystä perustulolla tai perustulokokeilulla on ensisijassa vaikutuksia kuntien tarpeeseen/motivaatioon järjestää palvelua, palveluun tai aktivointisuunnitteluun ohjautumiseen sekä palvelussa olevien henkilöiden asemaan.

Tutkimusten ja tilastojen valossa näyttää siltä, että erityisesti pienemmissä kunnissa kuntouttavassa työtoiminnassa olevien henkilöiden määrä on jo koko työikäisten määrään nähden merkittävä. Tämä tarkoittaisi esimerkiksi kokeilun otanta-asetelman osalta sitä, että otannan kohdistuessa yksittäisiin kuntiin, kokeilulla voi olla merkitystä kunnan palvelujen järjestämiselle tai kuntalaisten ohjautumiselle palveluun ja jopa kunnan rahavirroille. Vaikutukset olisivat suurimmillaan silloin, kun alueelliseen kokeiluun valittaisiin pieni, alle 4 000 asukkaan kunta, jonka työikäisistä asukkaista suurin osa valittaisiin kokeiluun. Mikäli kokeilu taas suoritettaisiin valtakunnallisena yksilöotantana, erot rahavirroissa tai vaikutukset palvelun järjestämistarpeeseen eivät kuntien välillä muodostune merkittäviksi.

Valittavalla perustulomallilla ja sen tasolla sekä siihen liitettävillä reunaehdoilla on kuitenkin kaikissa tilanteissa vaikutusta henkilöiden ohjautumiseen kuntouttavan työtoiminnan palveluun ja aktivointisuunnitteluun. Aktivointisuunnitteluun osallistuminen samoin kuin kuntouttavaan työtoimintaan osallistuminen laaditun suunnitelman mukaisesti rinnastuu tällä hetkellä muihin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin ja siinä ennen kaikkea pitkälti työmarkkinatuen maksupäivien määrään. Mikäli perustuloa saavalla henkilöllä ei ole tulonaan työttömyysturvaa, eikä velvoitetta ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi tai osallistua työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin, ohjautuminen myös kuntouttavaan työtoimintaan vähenee. Kuntouttavassa työtoiminnassa on tällä hetkellä järjestäjien arvion mukaan runsaasti esimerkiksi päihde- tai mielenterveyspulmista kärsiviä henkilöitä eli sillä on monen kohdalla nimenomaan sosiaalisen kuntoutuksen tavoitteita tukeva tarkoitus, mistä syystä ohjautumisen vähentyminen voi vaikut-

taa jonkin verran terveys- ja hyvinvointieroihin. Mikäli ohjautuminen kuntouttavaan työtoimintaan vähenee, sillä on vaikutusta toimeentulotukimenoihin matkakorvausten ja toimeentulotukena myönnettävän toimintarahen myöntämisen osalta. Kokeiluasetelmasta riippuu, onko sillä merkitystä myös kunnan rahavirtoihin.

Perustulokokeilun osalta tulisi jatkovalmistelussa arvioida ja kokeilun aikana erityisesti seurata:

- Aiheuttaako lopullinen otanta-asetelma sekä kokeiluun valittava kohderyhmä kuntien välille sellaisia eroja kuntouttavan työtoiminnan järjestämisessä/kysynnässä ja siihen liittyvissä rahavirroissa, että erot ovat merkittäviä
- Miten varmistetaan pitkään työttömänä olevien tarpeen mukainen ohjautuminen esim. kuntouttavaan työtoimintaan?
- Millaisia hyvinvointipoliittisia vaikutuksia vapaaehtoisuuteen perustuvalla palveluun ohjautumisella on palvelun kysynnän ja tarjonnan näkökulmasta pitkittyneesti työttömillä henkilöillä?
- Millaisia kannustinjärjestelmiä tulisi rakentaa tai miten nykyisiä järjestelmiä tulisi kehittää, jotta kansalaisten väliset hyvinvointierot eivät kokeilussa kasva?
- Miten palvelujärjestelmää ja eri hallintokuntien välistä yhteistyötä tulisi kehittää hyvinvointierojen tasaamisen näkökulmasta perustulomallin toteuttamisessa?

9.8.2 Työllistymistä tukevan toiminnan tai työ- ja päivätoiminnan korvaukset

Pääosalla sosiaalihuoltolain mukaisissa vammaisten työllistymistä tukevassa toiminnassa ja työtoiminnassa sekä kehitysvammalain mukaisessa työtoiminnassa tai työhönvalmennuksessa olevista henkilöistä tulona on takuueläke sekä eläkkeensaajan asumistuki ja mahdollinen hoitotuki. Tämän lisäksi henkilöt voivat joissain tilanteissa saada sosiaalihuollosta tukea esim. kodin ja työtoimintapaikan välisiin matkakustannuksiin vammaispalvelulain, kehitysvammalain tai toimeentulotukilain perusteella. Työllistymistä tukevaan toimintaan tai erilaisiin työtoimintoihin osallistumisesta ei peritä asiakasmaksua. 27 d §:n mukaisissa palveluissa olevilla henkilöillä voi edellä olevan mukaisesti olla tulonaan myös joko alan työehtosopimuksen mukainen palkkatulo tai soviteltu palkkatulo ja tätä mahdollisesti täydentävä sosiaaliturva kuten yleinen asumistuki ja vammaistuki. Joissain tapauksissa todennäköisesti on myös palkan, asumistuen ja toimeentulotuen yhdistelmiä matalan palkkatason vuoksi. Osa henkilöistä voi olla myös tilanteessa, jossa hän saa palkkatuloa ja hänen eläkkeensä on lepäämässä.

Perustulolla saattaa olla joitakin vaikutuksia edellä kuvattuun kunnan järjestämään sosiaalihuoltolain mukaisiin työllistymistä tukeviin toimintoihin sekä työtoimintoihin tai niihin osallistumiseen kuin myös palvelujen saajien tulotasoon tai tulonmuodostukseen. Vaikutukset riippuvat siitä, sisällytetäänkö perustulokokeilun kohderyhmään myös pysyvällä tai määräaikaisella työkyvyttömyyseläkkeellä tai kuntoutusrahalla olevia henkilöitä, joita pääosa em. palveluihin osallistuvista henkilöistä on. Tällöin merkittäväksi tulee se, millainen perustulomalli kokeiluun valikoituu sekä se, mille tasolle perustulo kunkin kokeiluun valikoituvan henkilön osalta asettuu.

Koska henkilöiden palveluun osallistumisen kannustimena on suuremmassa määrin johonkin sosiaaliseen yhteisöön kuuluminen ja toimintakyvyn ylläpito kuin rahallinen/taloudellinen tilanteen kohentaminen, perustulokokeilun vaikutukset ovat kokonaisuudessaan palvelun järjestämiselle tai siihen ohjautumiselle pienet. Erityisesti työosuusrahan ja perustulon välisen suhteen ja vaikutusten selvittäminen on kuitenkin tärkeää, mikäli työkyvyttömyyseläkkeellä olijat otetaan mukaan kokeiluun tai vähintään perustuloa vakiinnutettaessa. Kokonaisuutena näihin palveluihin osallistuu arviolta vajaat 20 000 henkilöä, joten kohdejoukon yksittäisen kunnan

kohdalla voi arvioida olevan niin pieni, ettei merkittäviä vaikutuksia kokeiluvaiheessa nykyisiin järjestämistapoihin tai kunnan rahavirtoihin synny.

Useissa tutkimuksissa ja selvityksissä on todettu, että nyt työelämän ulkopuolella olevista vammaisista tai pitkäaikaissairaista työikäisistä henkilöistä suuri osa haluaisi takaisin työelämään vähintään osa-aikatyöhön. Tämän kohdejoukon kohdalla eri perustulomallit voisivat tehokkaasti edistää työllistymistä. Kohderyhmän mukaan ottamista puoltaa myös palvelujärjestelmän kehittyminen, jossa esim. kuntien nykyisin tuottamat ja järjestämät palvelut voisivat muodostua ja kehittyä nykyistä inklusiivisemmiksi ja myös vammaisia henkilöitä avoimille työmarkkinoille paremmin tukeviksi, jolla voisi olla pitkällä tähtäimellä vaikutuksia julkiseen talouteen esim. verotulojen ja eläkemenojen sekä palvelujen kysynnän kautta.

Kokeilun otanta-asetelmassa on huomioitava, että kokeiluun voi kaikissa perustulomallivaihtoehdoissa (myös silloin, kun työkyvyttömyyseläkkeellä olevat rajataan kohdejoukon ulkopuolelle) valikoitua SHL 27 d §:n mukaisessa työllistymistä tukevassa toiminnassa oleva henkilö, jonka tulona ei palvelusta saatavan palkkatulon vuoksi ole työkyvyttömyyseläke. Palkkatulo näillä henkilöillä on yleensä suhteellisen alhainen ja usein he ovat myös muun sosiaalihuollon tuen sekä mahdollisesti myös esim. asumistuen tai -palvelujen piirissä. Heidän kohdallaan kokeilu tai perustulo vaikuttaisi samoin kuin muidenkin palkkatuloa saavien henkilöiden kohdalla, jolloin he siis maksaisivat palveluna toteutettavasta palkkatulostaan korkeaa veroa. Avoimena lienee se, miten eläkkeen lepäämäänjättämisyjärjestelmä ja perustulo suhtautuisivat toisiinsa.

Vammaisten henkilöiden sosiaalihuoltona järjestettävien työllistymistä edistävien palvelujen tai työtoimintojen osalta perustulon jatkovalmistelussa ja kokeilun seurannassa tulee erityisesti huomioida:

- Työkyvyttömyyseläkettä tai kuntoutusetuuksia saavien hyödyt ja perusoikeuskysymykset kokeiluun osallistumisessa tai sen ulkopuolelle jäämisessä
- Sosiaalihuoltona järjestettävien palvelujen laadun kehittäminen/kehittyminen, mikäli töihin meneminen olisi nykyistä kannustavampaa ja taloudellisesti turvatumppaa (silloin, kun eläkkeellä olevat henkilöt kuuluvat mukaan kohdejoukkoon)
- Perustulon ja työosuusrahan välinen suhde
- Perustulon ja työkyvyttömyyseläkkeen lepäämäänjättämisen suhde
- 27 d §:n mukaisessa työsuhteessa olijat ja heidän oikeuksiensa toteutuminen sekä arviointi perustulokokeilussa

9.8.3 Sosiaalihuoltolaki ja sosiaalipalvelut yleisesti

Alla käydään lyhyesti läpi muutamia sosiaalihuoltolaista (1301/2014) esiin nousevia asioita, joihin perustulokokeilussa ainakin tulisi kiinnittää huomiota. Perustulolla voi olla yhtäläillä monia positiivisia vaikutuksia alla oleviin asioihin, mutta tässä yhteydessä on haluttu kiinnittää huomiota mahdollisiin negatiivisiin vaikutuksiin ongelmakohtien tunnistamiseksi. Lisäksi on huomioitava, että kuvaus on tehty nykytilanteen pohjalta, eikä tässä kohtaa ole ollut mahdollisuutta ottaa huomioon esimerkiksi sote -uudistuksen tai muidenkaan mahdollisten rakenteellisten uudistusten vaikutuksia.

Ohjaus neuvonta: Sosiaalihuoltolain 6 §:ssä säädetään kunnan velvollisuudesta järjestää kunnan asukkaille sosiaalihuollon ohjausta ja neuvontaa. Tämän säännöksen merkitys tulee todennäköisesti korostumaan perustulokokeilun aikana, mutta erityisesti jos perustulosta tulisi osa järjestelmäämme. Kunnan sosiaalipalveluihin ei ohjaututtaisi perustulokokeilussa yhtä vahvasti "taloudellisen tuen perässä" kuin osittain nykytilanteessa, eli siten, että ensisijainen

tarve sosiaalihuoltoon hakeutumiselle on taloudellisen tuen tarve. Tämä tulee haastamaan kunnan sosiaalihuollon nykyiset toimintatavat ja sen, millaisilla keinoilla sosiaalihuoltoa tarvittavia yritetään tavoittaa ja millaisissa tilanteissa ohjausta ja neuvontaa voidaan tarjota. Tämä liittyy erityisen kiinteästi toimeentulotukeen ja tähän palataankin tämän tekstin seuraavassa luvussa ”Perustulokokeilun vaikutus toimeentulotukeen ja aikuissosiaalityöhön”. Perustulokokeilun yhteydessä olisi tärkeää luoda malleja siitä, miten kunnissa voitaisiin parhaalla mahdollisella tavalla järjestää em. 6 §:n mukainen ohjaus ja neuvonta, mikäli perustulo vakiintuisi osaksi sosiaaliturvajärjestelmäämme.

Rakenteellinen sosiaalityö: Sosiaalihuoltolain 7 §:n mukaan rakenteellinen sosiaalityö pitää sisällään mm. sosiaalihuollon asiakastyöhön perustuvan tiedon tuottamisen asiakkaiden tarpeista ja niiden yhteiskunnallisista yhteyksistä sekä tavoitteelliset toimet ja toimenpitehdotukset sosiaalisten ongelmien ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi. Perustulo tulisi todennäköisesti muuttamaan asiakkaiden ohjautumista palveluihin sekä heidän motivoimistaan niihin. Tämä puolestaan väistämättä vaikuttaa siihen, millaista tietoa rakenteellinen sosiaalityö pystyy tuottamaan kunnan ja laajemmin yhteiskunnan käyttöön. Vaikutuksia tulisi olemaan rajatummassa määrin myös kokeiluvaiheessa. Kokeilun aikana tulisikin miettiä, miten perustulokokeilussa olevien henkilöiden osalta voidaan turvata, että myös heitä ja esimerkiksi mahdollisia sosiaalisia ongelmia koskevaa tietoa saadaan kerättyä ja hyödynnettyä suoraan myös kunnan toiminnassa, ei siis vain perustulokokeilua seuraavissa ja tutkivissa hankkeissa.

Suhde kiireelliseen tukeen: Sosiaalihuoltolain 12 §:ssä säädetään kunnan velvollisuudesta järjestää kunnassa oleskelevalle kiireellisessä tapauksessa henkilön yksilölliseen tarpeeseen perustuvat sosiaalipalvelut siten, ettei hänen oikeutensa välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon vaarannu. Tällä säännöksellä turvataan osaltaan perustuslain 19 §:n 1 momentissa säädettyä perusoikeutta. Sosiaalihuoltolain 12 § tarkoittaa käytännössä esimerkiksi kiireellistä toimeentulotukea, mutta myös sosiaalihuoltolaissa erikseen säädettyä sosiaalipäivystystä. Sosiaalipäivystykseen kuuluu kiireellisten palveluiden järjestämisen lisäksi myös tarvittaessa kiireellisen taloudellisen tuen antaminen. Koska sosiaalipäivystyksessä annettava kiireellinen taloudellinen tuki ei kuitenkaan ole tulosidonnaista, vaan perustuu lähtökohtaisesti kriisitilanteessa ilmenevään tarpeeseen, ei perustulolla tai sen kokeilemisellä pitäisi olla tähän välttämättömän huolenpidon ja toimeentulon turvaamiseen liittyvään tehtävään vaikutusta asiakkaalle palvelun saamisen näkökulmasta. Sen sijaan huomiota tulee kiinnittää siihen, että perustulo voi lisätä kiireellisen tuen tarvetta, jos palvelujen ja tuen piirissä ei olla perustulosta johtuen samaan tapaan kuin nykyisin (ongelmat kasautuvat ja tulevat esille vasta kriisiytymisen myötä esimerkiksi sosiaalipäivystyksessä).

Lapsiperheiden palvelut: Sosiaalihuoltolaissa lapsiperheet ja lapset on nostettu erityisasemaan ja laissa on lisäksi korostettu ehkäisevien palvelujen merkitystä. Perustulokokeilun aikana tulisi palveluihin ohjautumisen ja niissä pysymisen motivoinnin osalta seurata erityisesti perheitä. Tämä varmistaisi osaltaan sitä, että sosiaalihuoltolain uudistukselle asetetut tavoitteet eivät vaarannu, ja ehkäisevien palveluiden tarjoamiseen voidaan panostaa. Erityisesti tulisi seurata sitä, vaikuttaako perustulon saaminen lapsien asemaan ja kunnan mahdollisuuksiin tarjota ehkäiseviä palveluja erityisesti kaikkein heikoimmassa asemassa oleville lapsiperheille. Vaikka lapset jäisivät kokeilussa perustulon ulkopuolelle, tulevat edellä kuvatut seuraukset näkyviin yhtäläillä vain vanhempien osallistuessa kokeiluun. Kokeilun valmisteluvaiheessa tulisi pohtia keinoja siihen, miten kokeiluun osallistuvat lapsiperheet saavat tarvitsemansa tuen.

Sosiaalihuollon asiakkuuden alkaminen: Vaikka sosiaalihuollon palveluihin ohjaututaan usein hakemalla palvelua itse, sosiaalihuoltolaissa on korostettu asiakkaiden tilanteeseen puuttumista/avun tarjoamista, vaikkei asiakas palveluja hakisikaan. Tämä tulee esille mm. sosiaali-

huoltolain asiakkuuden alkamista sääntelevässä 34 §:ssä (sosiaalihuoltoasia tulee vireille hakemuksesta tai kun kunnan sosiaalihuollon työntekijä on muutoin tehtävissään saanut tietää mahdollisesti sosiaalipalvelujen tarpeessa olevasta henkilöstä). Tämä säännös tarkoittaa käytännössä sitä, että vaikka henkilö hakisi kunnasta vain taloudellista tukea, hänen tarpeensa muille sosiaalipalveluille (erityisesti kiireellinen tuen tarve) tulee lähtökohtaisesti kartoittaa. Mikäli perustulokokeiluun valittava malli on sellainen, että se vähentää henkilön tarvetta taloudellisista syistä hakeutua kunnan sosiaalihuollon piiriin, voi tämä vaikuttaa myös muihin palveluihin ohjautumisessa.

Ohjautuminen sosiaalihuoltoon muiden viranomaisten palveluista: Sosiaalihuoltolain 35 §:n mukaan tiettyjen viranomaisten tulee ohjata ja tietyissä tilanteissa ottaa itse yhteyttä kunnan sosiaalihuoltoon henkilön tuen tarpeen arvioimiseksi. Tämä tarkoittaa muun muassa Kansaneläkelaitosta ja työ- ja elinkeinoviranomaista. Perustulokokeiluun osallistuvien henkilöiden osalta ohjautumista ei todennäköisesti vastaavassa määrin tapahdu, koska he eivät ainakaan nykyisessä määrin ole näiden viranomaisten kanssa tekemisissä saadessaan nykyisten etuuksien sijaan perustuloa (vaikutus riippuu perustulon suuruudesta). Muiden viranomaisten ohjausvelvollisuuden merkityksen väheneminen haastaa siis omalta osaltaan lisää edellä kuvattua kunnan ohjaus- ja neuvontapalveluiden merkitystä.

Ohjautuminen aikuissosiaalityöhön: Sosiaalihuollossa ohjautuminen sosiaalihuollon palveluihin, erityisesti sosiaalityöhön ja erityisesti aikuisten osalta, on tapahtunut merkittävässä määrin toimeentulotuen kautta. Vaikka sosiaalihuollon palveluihin ohjaututaan toki myös suoraan henkilön jättämän hakemuksen kautta, on tiettyihin palveluihin (esim. päihdepalvelut ja aikuissosiaalityö) ohjautuminen tapahtunut usein taloudellisen tuen hakemisen kautta. Perustoimeentulotuen siirtyessä Kelaan vuoden 2017 alusta, tämä ohjautumisväylä kokee ensimmäisen merkittävän muutoksen. Kuntien sosiaalihuolto joutuu väistämättä miettimään työnsä uudelleen organisointia ja sitä, miten sosiaalihuollon ja erityisesti aikuissosiaalityön tarpeessa olevat löydetään ja saadaan heidän palvelutarpeensa arvioitua. Kela-siirron yhteydessä on pyritty luomaan mekanismeja niin lainsäädännön kuin käytännönkin osalta, jolla asiakkaiden ohjautuminen oikeassa tilanteessa kunnan sosiaalihuoltoon saataisiin järjestettyä.

Perustulokokeilussa kokeiltavaan malliin valittu tuen taso tulee osittain ratkaisemaan sen, vaikuttaako perustulokokeilu siihen osallistuvien henkilöiden mahdollisuuksiin ohjautua aikuissosiaalityön ja muiden palvelujen piiriin muuta kautta kuin itse hakeutumalla palveluun (edellä esitetyn kunnan ohjaus ja neuvonta velvollisuuden lisäksi). Mikäli perustulon taso kokeilussa asetetaan lähelle toimeentulotuen perusosaa, tulevat kokeiluunkin osallistuvat ohjautumaan kunnan sosiaalihuoltoon todennäköisesti yhtä suurella todennäköisyydellä kuin perustoimeentulotukea Kelasta hakeva. Tämä oletus johtuu siitä, että täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea myöntää kunta ja voidaan olettaa, että tarve näille tukimuodoille säilyy em. tilanteessa vähintään ennallaan. Sen sijaan, mitä suurempi perustulon taso tulee olemaan, sitä suuremmalla todennäköisyydellä henkilö ei hae Kelasta perustoimeentulotukea tai hän ei ole täydentävän toimeentulotuen tarpeessa ja sitä suurempi on riski, että henkilö ei ohjaudu oikealla hetkellä kunnan sosiaalihuoltoon. Perustulokokeilussa olevan osalta Kelan mahdollisuudet ohjata henkilö kunnan palveluihin määrittyy kuten edellä sosiaalihuoltolain 35 §:ää käsittelevässä osiossa.

Asiakkaiden motivoiminen palveluihin: Aikuissosiaalityössä toimeentulotuen rooli on ollut paitsi turvata välttämätön toimeentulo, myös motivoida henkilöä itsenäiseen toimintaan ja tarvittaessa muihin palveluihin sitoutumiseen (toimeentulotuen tarkoituksena henkilön ja perheen itsenäisen selviytymisen edistäminen). Toimeentulotuessa on voitu esimerkiksi myöntää tukea matkoihin te-palveluun osallistumiseksi (jos korvausta ei ole vielä käytössä ensisijaisesta etuudesta). Vastaavasti henkilöä on voitu tukea jollakin hänelle tarpeellisella muulla

tavalla esimerkiksi henkilön osallistuessa päihdepalveluun. Lähtökohtaisesti tämä tuki on myönnetty täydentävänä tai ehkäisevänä toimeentulotukena. Perustulokokeiluun osallistuvan kohdalla on käytännössä perustulomallista riippumatta mahdollista kyllä edelleen hyödyntää edellä kuvattua tukemisen muotoa. Kuitenkin se, että kokeiluun osallistuva saattaa ohjautua ylipäänsä heikommin aikuissosiaalityön piiriin (ks. edellä oleva osio), saattaa johtaa siihen, ettei henkilö saa tätä hänelle mahdollista tärkeätäkin taloudellista tukea motivaation kasvatamiseksi ja tällöin osallistuminen varsinaiseen palveluun saattaa vaarantua.

Oma tärkeä kysymyksensä on myös pohtia ja ratkaista se, tuleeko perustulokokeilussa kokeiltava malli sellaiseksi, että kokeilussa oleva henkilö ei ylipäänsä joudu perustoimeentulotuen ”sanktion” eli perusosan alentamisen piiriin. Kokeilua valmisteltaessa tärkeänä pohdittavana ja ratkaistavana kysymyksenä onkin asiaan liittyen esimerkiksi se, edellytetäänkö perustulokokeiluissa olevalta henkilöltä, joka perustulosta huolimatta hakee perustoimeentulotukea, että hänen on esimerkiksi ilmoittauduttava työttömäksi työnhakijaksi? Tällä tulee olemaan huomattava vaikutus koko perustulokokeilun tuloksiin niiden henkilöiden kohdalla, jotka hakevat perustoimeentulotukea kokeilun aikana.

Vaikka kokeiltavassa perustulomallissa perustulon suuruus olisikin vain esimerkiksi toimeentulotuen perusosan suuruinen ja henkilö saisi tämän lisäksi asumistukea (joka voidaan maksaa suoraan vuokranantajalle), ei edellä kuvattu ongelma vuokran maksamisen suhteen poistu, koska osa vuokrasta voi tästä huolimatta jäädä maksamatta. Perustulokokeilun yhteydessä olisikin tärkeää miettiä, onko olemassa keinoja, jolla voidaan tukea henkilöä oman taloutensa hoitamisessa tai vastaavasti olisiko olemassa keinoja, joilla esimerkiksi vuokran maksaminen turvataan muutoin (ks. asiaan liittyen seuraava kappale välitystileistä)? Vastaavasti sama problematiikka on esimerkiksi sähkölaskujen maksamisessa.

Perustuloon ja sen kokeilemiseen liittyvä edellä esimerkiksi asumismenoihin liittyvän ongelman lisääntyminen voitaisiin periaatteessa ratkaista välitystilin kaltaisella menettelyllä. Kuitenkin jo perustoimeentulotuen Kelaan siirtämisen yhteydessä on selkeästi tullut esille näkemys, että välitystilikäytäntö on hyvin kuormittava menettely. Tämän vuoksi Kela-siirrossakin on päädytty siihen, että Kela voi tarvittaessa maksaa perustoimeentulotuen henkilön tilille useamassa erässä kuukauden aikana, eikä rahaa kierrätetä kunnan kautta.

Edellä olevasta johtuen myös perustulokokeilun yhteydessä tulee ensisijaisesti miettiä muita vaihtoehtoja henkilön talouden ylläpitoon ja tukemiseen kuin kuntien ylläpitämä välitystilimenettely.

Perustulokokeilussa erityisesti kunnan sosiaalihuollon näkökulmasta selvitettäviä asioita / muuten avoimia kysymyksiä:

- Mitä kunnan sosiaalihuollon käytössä olevia kanavia perustulo poistaisi asiakkaiden ohjaamiseen ja neuvontaan liittyen? Mitä vaikutuksia tällä olisi kuntalaisten tiedonsaantiin sosiaalihuollon palveluista?
- Miten kunnissa voitaisiin parhaalla mahdollisella tavalla järjestää sosiaalihuoltolain 6 §:n mukainen ohjaus ja neuvonta, mikäli perustulo vakiintuisi osaksi sosiaaliturvajärjestelmäämme?
- Miten kunnan sosiaalityö saa tietoa perustulon piirissä olevien henkilöiden sosiaalisista ongelmista ja muista rakenteellisen sosiaalityön toteuttamiseksi tarvittavista tiedoista?
- Miten perustulo vaikuttaa/vaikuttaako lapsiperheiden ohjautumiseen sosiaalihuollon palveluihin ja erityisesti kunnan mahdollisuuteen tarjota ehkäiseviä palveluja? Millaisilla keinoilla voidaan turvata lapsiperheiden tarpeiden mukainen palvelujen saanti kokeilun aikana?

- Edellytetäänkö perustulokokeiluissa olevalta, että hänen on perustulosta huolimatta esimerkiksi ilmoittauduttava työttömäksi työnhakijaksi, silloin kun hän hakee toimeentulotukea? Jos edellytetään/ ei edellytetä, miten tämä mahdollisesti vaikuttaa kokeilun tuloksiin?
- Onko olemassa keinoja, jolla voidaan tukea henkilöä oman taloutensa hoitamisessa tai vastaavasti olisiko olemassa keinoja, joilla esimerkiksi vuokran maksaminen turvataan muutoin?

9.9 Yhteenveto: perustulo ja kunnat

Kuten edellä on kuvattu, perustulolla voi olla merkittäviä vaikutuksia kunnan rahavirtoihin ja moniin tällä hetkellä kunnan vastuulla oleviin palveluihin sekä niiden yksityiskohtiin. Vaikuttaa siltä, että kaikkia tärkeitä kuntavaikutuksia ja niiden yksityiskohtia ei pystytä kokeilun valmistelulle varatussa aikataulussa riittävällä tavalla huomioimaan. Toisaalta vaikutusten suuruusluokka ja merkittävyys on riippuvainen kokeilun lopullisesta kohderyhmästä ja sen koosta sekä kokeiluun valitusta koeasetelmasta. Kokeilulla ei kuitenkaan saa olla merkittäviä taloudellisia vaikutuksia kunta-valtio-suhteessa tai yksittäiselle kunnalle. Suurimmat mahdollisuudet säästää kuntatalouden menoja ja vähentää byrokratiaa liittyvät perustulossa siihen, kuinka paljon erilaisia julkisia menoja perustulon käyttöönotolla voidaan karsia tai säästää. Valitulla mallilla ja perustulon tasolla onkin suuri merkitys siihen, pystytäänkö perustulolla todella säästämään julkisia tulonsiirtoja tai tulonsiirtoihin käytettävää byrokratiaa. Korkeallakaan perustulolla ei ole mahdollista päästä kokonaan eroon erilaisista täydentävistä tulonsiirroista.

Todennäköisesti perustulokokeilun tulosten tosiasiallinen yleistettävyyden edellyttäisi suhteellisen suurta kokeilun kohdejoukkoa sekä myös kokeilun aikataulun yhteensovittamista moneen olevien muiden suurten muutosten, kuten maakuntauudistuksen, sote-uudistuksen, toimeentulotuen Kela-siirron, työllisyysvastuun siirron jne. kanssa. Perustulolla ja sen käyttäytymis- ja ohjautumisvaikutuksilla on taloudellisten vaikutusten lisäksi niin merkittäviä yhtymäkohtia palvelujärjestelmäämme ja sen kehittämistarpeisiin, että kokeilun toteuttaminen hyvin epävarmoissa ja muuttuvissa olosuhteissa, ei välttämättä mahdollista nykyisessä järjestelmässä saatujen tulosten yleistämistä jatkossa. Esimerkiksi Kela-siirron toteuduttua olisi todennäköisesti huomattavasti nykyistä paremmat mahdollisuudet arvioida perustulon todellisia käyttäytymisvaikutuksia sekä toimeentulotuen, perustulon ja muiden tulonsiirtojen välistä suhdetta.

Perustulokokeilu on mahdollista toteuttaa monella eri otantamallilla tai erilaisten koeasetelmien yhdistelmillä. Kunnan näkökulmasta on eniten merkitystä sillä, ovatko kokeiluun osallistuvat henkilöt lähteneet kokeiluun vapaaehtoisesti vai onko kokeiluun osallistuminen ollut pakollista. Lisäksi otanta-asetelmassa mahdollisesti tehdyt rajaukset tiettyihin "erityisryhmiin" (pienituloisista valitaan esimerkiksi "itsensä työllistäjät", helposti työllistyvät työttömät tms.) voivat vaikuttaa radikaalistikin kokeilun vaikutuksiin kunnassa. Mikäli kokeilun otanta tehtäisiin koko maan alueelta, eikä tarkastelun kohteeksi valittaisi erityisryhmiä, eivät vaikutukset yksittäisen kunnan itsehallintoon, rahoitusperiaatteen toteutumiseen tai muutoin palvelujen toteuttamiseen olisi merkittävät. Vaikutuksia ei tällöin tulisi merkittävässä määrin niin veroihin kuin työttömyydenhoidon menoihin kuin myöskään esimerkiksi palvelujärjestelmään. Vaikka otanta kohdennettaisiin johonkin koko maata pienemmälle alueelle, mutta erityisryhmiä ei valittaisi, eivät vaikutukset tässäkään vaihtoehdossa todennäköisesti olisi kovin merkittävät kunnan näkökulmasta. Tulee kuitenkin huomioida, että pienen kunnan osalta voi vaikutuksia tulla, jos otanta sattuisi kohdistumaan useampaan pienen kunnan asukkaaseen. Mitä rajatumpi alue kokeiluun valitaan ja mitä enemmän otetaan tarkasteluun erityisryhmiä, sitä

enemmän vaikutuksia tulee olemaan kuntatasolla. Vastaavasti pieneen kuntaan vaikutuksia tulee isoa kuntaa nopeammin.

Valittu perustulomalli ja perustulon verokohtelu ovat keskeisimmät kuntien verotuloihin vaikuttavat tekijät. Jos perustulo olisi verovapaata tuloa tai käytännössä tuloverosta vapautettua tuloa esimerkiksi uuden, laajan verovähennyksen kautta niin kuntien tulopohja kaventuisi merkittävästi ja kuntien verotulot pienenisivät. Sen sijaan, jos perustulo olisi veronalaista tuloa, niin vaikutukset kunnallisveron tuottoon riippuisivat perustulon suuruudesta suhteessa etuuden saajan aiempiin etuuksiin. Henkilöillä, joilla perustulo vastaa aiemmin saatujen veronalaisten etuuksien tasoa, kunnallisverotuksen taso ei juurikaan muuttuisi. Jos taas huomattava joukko ihmisiä alkaisi saada uutta veronalaista etuutta, niin kunnallisveron kokonaistuotto kasvaisi.

Kuntien valtionosuuksiin perustulo vaikuttaa silloin, jos perustulo muuttaa kuntien vastuulla olevien tehtävien tai velvoitteiden määrää ja sitä kautta kustannuksia. Kustannukset muuttuvat myös silloin, kun perustulolla on vaikutusta kuntalaisten palvelujen käyttöön esimerkiksi päivähoiton tai terveydenhuollon palvelujen kysynnän muuttuessa. Kuntien palvelukustannusten muutos otetaan valtionosuusjärjestelmässä huomioon kustannustenjaon tarkistuksen kautta. Perustulolla voi olla vaikutusta myös muihin valtion kunnille maksamiin rahoituseriin tai avustuksiin.

Asiakasmaksujen ja perustulon keskinäiset vaikutukset liittyvät erityisesti tulosidonnaisiin maksuihin eli siihen, muuttaako perustulo palvelujen käyttäjien bruttotuloja tai nettotuloja ja otetaanko tulo huomioon määrättäessä asiakasmaksuja. Avopalveluista, kuten päivähoitosta, asiakasmaksut määräytyvät bruttotulojen mukaan, kun taas laitoshoidosta maksu määräytyy nettotulojen mukaan. Jos perustulo aiheuttaa bruttotulojen kasvua, nousevat myös näihin tuloihin sidotut asiakasmaksut. Kanta perustulon ja asiakasmaksujen yhteyteen tulee määrittellä jo mahdollisen kokeilun yhteydessä. Luonteensa puolesta perustulo on huomioon otettava tulo asiakasmaksuja määrättäessä. Päinvastainen linjaus vaikuttaisi kunnallisten palvelujen rahoitukseen asiakasmaksukertymän vähentymisen kautta.

Keskeistä perustulon ja etuuksien kuntavaikutusten selvittämisen kannalta on se, korvaako perustulo eri etuudet joko täysin tai osittain, vai maksetaanko etuuksia edelleen perustulon ”päälle”. Olennaista on myös tukien verollisuus. Lisäksi tulee pohtia, miten erilaiset syyperusteiset tuet, esimerkiksi omaishoidon tuki tai perhehoidon tuet, suhtautuvat perustuloon. Eri perustulomallien vaikutukset kuntiin ja etuuksien väliset yhteydet - esimerkiksi tukea saavien kannusteet tehdä niin palkkatyötä kuin tukea edellyttävää oheistyötä, esimerkiksi omaishoitoa - tulee selvittää jatkotyössä huolellisesti.

Perustuloa kokeiltaessa olisi tärkeä myös määrittellä eri perhe-etuuksien yhteensopivuus järjestelmässä, kuten esimerkiksi se, voisiko perustuloa saava saada joustavaa hoitorahaa, yksityisen hoidon tukea tai osittaista hoitorahaa. Yhdistettynä perustulon ylittävien tulojen kiristyvään verotukseen, joustavasta tai osittaisesta hoitorahasta käteen jäävä tulo pienenis huomattavasti, ellei asiaa erikseen kompensoida. Myös erilaisten kuntakohtaisten lastenhoitontukiin liittyvien kuntalisien ja perustulon suhde tulisi määrittellä. Samoin tulee miettiä lapsen oikeutta varhaiskasvatukseen silloin, kun henkilön tulona on vain perustuloa sekä perustulon huomioiminen tulona määriteltäessä asiakasmaksua.

Perustulon odotetaan usein säästävän kuntatalouden menoja sitä kautta, että se vähentää tulonsiirtojen lukumäärää ja niiden myöntämiseen liittyvää byrokratiaa. Korkeallakaan perustulon tasolla ei ole kuitenkaan mahdollista päästä kokonaan eroon erilaisista täydentävistä tulonsiirroista. Toimeentulotuella ja perustulolla on kokeilussa erittäin merkittävä yhteys. Toi-

meentulotuen kattavuuden ja siihen sisältyvien kannustinongelmien vuoksi perustulokokeilussa tulee erityisesti kiinnittää huomiota valittavan kokeilumallin ja toimeentulotuen väliseen yhteyteen ja tämän yhteyden määrittelyyn. Mikäli toimeentulotuen vaikutukset jätetään suunnitteluvaiheessa huomiotta, nykyinen toimeentulotukijärjestelmämme voi tehokkaasti piilottaa ja jopa estää kokeilun vaikuttavuutta, tosiasiallisten vaikutusten arviointia sekä tavoiteltua kannustavuuden lisäämistä. Perustulo todennäköisesti vähentäisi kaikissa mahdollisissa perustulomalleissa toimeentulotuen kokonaismenoja. Vähennys kohdistuisi ensisijaisesti perustoimeentulotukeen, kun taas täydentävän tai ehkäisevän tuen kustannukset voisivat joiltain osin jopa nousta.

On oletettavaa, että kaikki perustulomallit vähentäisivät kuntien työmarkkinatuen rahoitusvastuuta. Kustannusmuutosten suuruus ja merkittävyys riippuu lopullisesta kohderyhmästä ja siitä kuinka paljon työmarkkinatuen rahoitusvastuun piirissä olevia henkilöitä otantaan lopulta valikoituu sekä siitä, millainen kokeilun koeasetelma on. Muutosten suuruusluokka on arvioitavissa vasta kokeilumallin ja otanta-asetelman valinnan jälkeen.

Suoraan kunnan rahavirtoihin syntyvien vaikutusten lisäksi, vaikutuksia voi tulla myös esimerkiksi siitä, jos perustulokokeilun yhteydessä kunnan tulisi muuttaa palvelujärjestelmäänsä ja -toimintaansa nopealla aikataululla. Tarve palvelujen muuttamiselle voi syntyä asiakkaiden palveluihin ohjautumiseen ja niihin motivoitumiseen liittyvien muutosten myötä.

Sekä kunnan työllisyyspalvelujen että sosiaalihuoltoon kuuluvien työllisyyttä edistävien palvelujen osalta nykyisen palvelujärjestelmän toiminta ja siihen liittyvä yhteistyö nojaa hyvin pitkälle henkilön työnhakija-asemaan, työttömyyden kestoon ja henkilölle maksettaviin etuuksiin. Näiden perusteella työtön tai muista syistä työmarkkinoiden ulkopuolella oleva henkilö joko ohjautuu johonkin kunnan tai muun toimijan palveluun (esim. typ-palvelu tai palkkatuettu työ) tai hänen palveluvalikoimansa laajentuu (esim. kuntouttava työtoiminta tai SHL 27 d §). Perustulo, mikäli sen piirissä olevalta henkilöltä ei edellytetä työnhakijaksi ilmoittautumista (kuten pääosassa erilaisista perustulomalleista yleensä ajatellaan) käytännössä rajaa osan nykyisistä palveluun ohjautumisista tai oikeuksista sekä oikeuksien 'laskentaperiaatteista' pois. Olettaessa perustuloa siis laajamittaisemmin käyttöön, ohjautumisen varmistaminen edellyttäisi palvelujärjestelmältämme merkittävää uudistumista.

Perustulokokeilussa palvelujärjestelmän uudistamisen tarve riippuu kohderyhmän laajuudesta. Jos käynnistettäisiin alueellisia tai kuntakohtaisia perustulokokeiluja palvelujärjestelmän todennäköisesti pitäisi uudistua ainakin jollakin tasolla. Perustulokokeilut olisi mahdollista kytkeä myös mahdolliseen TE-palvelujen siirtoa koskevaan kokeiluun tai/sekä osallistavaan sosiaaliturvaan/osallistumistuloon liittyviin kokeiluihin. Työ- ja elinkeinoministeriön asettama työryhmä esitti kokeiltavaksi TE-palvelujen siirtoa vaikeimmin työllistyvien osalta kunnille. Kokeilu ehdotettiin aloitettavaksi vuoden 2017 alusta (ks. tarkemmin TEM työryhmäraportti 14.1.2016). Nivomalla eri kokeiluja yhteen, perustulokokeilussakin voitaisiin mahdollisesti tutkia ja selvittää tulevaisuuden palvelujärjestelmän kehittämistarpeita silloin, kun perustulo olisi laajemmin käytössä ja ehkäistä heikoimmassa asemassa olevien hyvinvointierojen mahdollista kasvua.

10 PERUSTULO JA TYÖVOIMAHALLINTO⁵²

Yhdeksi keskeiseksi perustulokokeiluun osallistuvaksi ryhmäksi on ehdotettu työttömyyspäivärahalla olevia, työmarkkinatukea tai toimeentulotukea saavat työnhakijoita. Perustulo eroaa nykyisestä työkäisen väestön perusturvasta merkittävästi siinä, että se olisi vastikkeetonta ja ehdoitta maksettavaa sosiaaliturvaa. Tällä hetkellä vuonna 1994 käyttöön otettu työmarkkinatuki toimii yleisesti viimesijaisena perusturvana. Työmarkkinatuen saamisen ehtona on olla työmarkkinoiden käytettävissä ja osallistua aktivointitoimiin. Toimeentulotuki on tarkoitettu viimesijaiseksi taloudelliseksi tueksi tilapäisesti turvaamaan elämiseen kuluvan perustason, mutta toimeentulotuen perusosa muutettiin vuonna 2001 vastikkeelliseksi työmarkkinatukeen tehtyjen muutosten myötä. Toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa, jos hakija kieltäytyy ilman perustelua työstä tai toimenpiteestä. Näistä lähtökohdista yksi perustulokokeiluun liittyvä institutionaalinen kysymys kuntakysymyksen ohella on se, miten perustulo vaikuttaisi työllistymistä tukevien palveluiden ja palvelujärjestelmien kehittämiseen sekä työnhakijoiden toimintaan.

Julkisella työvälitystoimella ja kunnilla on Suomessa keskeinen asema työvoimapalvelujen kehittäjinä ja tuottajina. Tätä palvelujen perustaa täydentävät kolmannen sektorin toimijat. Tämän osion tavoitteena on pohtia perustulon mahdollisia seurauksia työvoimapolitiikan toimeenpanoon, toisin sanoen työllistymistä tukevien palvelujen tuottamiseen ja kehittämiseen.

10.1 Työvoimaselvityksen toteutus

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

Haastatteluissa esiteltiin perustulon ideaa yleisellä tasolla, kerrottiin suunnitellusta perustulokokeilusta sekä kokeilua pohjustavasta esiselvityksestä. Haasteltavien kanssa keskusteltiin aluksi siitä, mitä ajatuksia perustuloiden ja kokeilu herätti suhteessa nykyisiin työllistymistä tukeviin palveluihin sekä suhteessa haastateltavan omaan työhön. Haastatteluissa käsiteltiin perustulon tavoiteltuja vaikutuksia työn vastaanottamisen kannustavuuden lisäämiseen, sosiaaliturvajärjestelmän yksinkertaistamiseen, kannustin- ja byrokraloukkujen purkamiseen. Keskusteluissa pohdittiin myös työttömyysturvan vastikkeellisuuden ja velvoitteiden merkitystä työllisyyspalveluihin osallistumiseen. Yleisten teemojen jälkeen haastattelussa esiteltiin

⁵² Jakso perustuu Arja Kurvisen, Pertti Koistisen ja Henna Luoma-Halkolan kyseistä tematiikkaa koskevaan työpaperiin, joka ilmestyy Kelan tutkimuksen sarjassa.

tarkemmin eri perustulomalleja ja keskusteltiin mallien vahvuuksista ja heikkouksista sekä merkityksistä haastateltavan edustaman toiminnan ja palvelujen kannalta. Lopuksi haastateltavaa pyydettiin arvioimaan paras perustulomalli ja perustulon sopivin taso (haastatteluteemat liitteessä 2).

Asiantuntijat valittiin osin aiemman työllisyystoimijoiden verkoston kanssa tehdyn yhteistyön ja tuntemuksen perusteella ja osin lumipallomenetelmällä eli haastateltujen henkilöiden suositusten perusteella. Haastattelut tehtiin Itä-Suomen alueella joulukuun 2015 ja helmikuun 2016 välisenä aikana ja haastattelujen kesto oli 1–1,5 tuntia. Haastateltaville esiteltiin seuraavat Valtioneuvoston määrittelemät perustulomallit yleisellä tasolla:

1. Täydellinen eli puhdas perustulo: Kaikille työkäisille maksetaan yhtä suurta summaa henkilön tilanteesta tai tuloista riippumatta. Perustulon taso olisi suhteellisen korkea (n. 1000 €), jolloin se kattaisi suuren osan syyperusteisista tulonsiirroista (esim. asumistuki, ansiosidonnainen työttömyysturva jne.)
2. Osittainen perustulo: Korvaisi perusturvaetuuksia (tm-tuki, työttömyyspäiväraha, sv-minimipäiväraha, minimi äitiyspäiväraha, toimeentulotuki), mutta ei korvaisi syyperusteisia etuuksia (esim. asumistuki, ansiosidonnaiset etuudet jne.) Tasoltaan noin 550 €, joka maksettaisiin ilman ehtoja ja tulo/tarveharkintaa.
3. Negatiivinen tuloveromalli: Tarkoittaa perustulon toteuttamista verojärjestelmän kautta. Negatiivinen tulovero tarkoittaa verojärjestelmää, jossa alle tietyn tulotason ansaitsevat ihmiset saavat julkiselta sektorilta tuloista riippuvat tulonsiirron.
4. Yhdistelmämalli: Yhdistetään KELA:n perusturvaetuuksia (tm-tuki, työttömyyspäiväraha, sv-minimipäiväraha, minimi äitiyspäiväraha, toimeentulotuki), jolloin se olisi tasoltaan 550 € luokkaa. Tämän ehdoilla ja ilman tarveharkintaa maksettavan summan lisäksi voisi saada aktiivisuus/osallisuusrahaa (esimerkiksi enintään 300 €), jota maksetaan, jos osallistuu toimenpiteisiin tai yhteiskunnalliseen työhön.

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

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

10.2 Perustulo työvoimapolitiikan eri toimeenpanijoiden näkökulmasta

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

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

10.2.1. Perustulo TE-palveluiden näkökulmasta

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

Yleisesti arvioitiin, että perustulo ei suuresti vaikuttaisi TE-palveluihin ja palvelujen kehittämiseen muuten kuin vapauttamalla osan resursseista toisaalle. TE-palvelujen resurssit ovat niukentuneet ja työllistymistä tukevia palveluja ei ole tarjolla kaikille palvelua haluaville ja tarvitseville. Niukkenevat resurssit haluttaisiin kohdistaa esimerkiksi nuoriin työnhakijoihin työnvälityksen ohella. Osalle vaikeammin työllistyvistä asiakkaista TE-hallinnolla ei ole tarjota sopivia palveluja, vaan heidät ohjataan monialaisiin työllisyyspalveluihin (TYP), kuntien työllisyyspalveluihin tai järjestöjen tarjoamiin palveluihin. TE-hallinnon strategiana ei ole palvelujen tarjoaminen vaikeammin työllistyville (TEM 2013). Jos ihmisten tarvitsemat palvelut ovat jo-

tain muuta kuin työtä tai koulutusta, niin vaihtoehtoisten palvelujen kehittäminen jää muille toimijoille kuten kunnille ja järjestöille. TE-hallinnon näkökulmasta perustulo ei lisäisi merkittävästi työttömien syrjäytymisen riskiä, koska nykyisetkään TE-palvelut ja käytössä olevat resurssit eivät voi estää ihmisten syrjäytymistä. Ainoastaan nuorten kohdalla nähtiin välttämättömänä järjestää aktiivista seuranta ja palvelujen tehostettua tarjoamista perustulon rinnalla. Haastateltujen asiantuntijoiden mielestä myös TE-hallinnon tulee kehittää ja suunnata tehostetusti palveluja nuorille työnhakijoille.

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

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

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

10.2.2. Perustulo työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun (TYP) näkökulmasta

TE-palveluja on haluttu kehittää asiakaslähtöiseen suuntaan, mutta sen ohjausresurssit ovat niukentuneet. Asiakkaita tavataan yhä harvemmin kasvokkain. Ohjauksellista työtä tehdään eniten monialaisissa työllistymistä edistävissä yhteispalveluissa, jotka ovat TE-hallinnon, kuntien sosiaalitoimen ja KELA:n yhteisiä palvelupisteitä tai -verkostoja. Asiakkaat monialaisiin palveluihin tulevat palvelutarpeiden perusteella ja ohjauksen kautta. Vuonna 2015 työvoiman palvelukeskuksen -toimintamalli lakisääteistettiin ja ulotettiin koskemaan koko maata. TE-toimistolla, sen toiminta-alueeseen kuuluvilla kunnilla ja Kelalla on oltava vähintään yksi työllistymistä edistävä monialainen palvelupiste. TYP-toiminnalla pyritään parantamaan kuntien ja valtion yhteistyötä heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien työllistämiseksi. TE-toimistot, kunnat ja Kela vastaavat yhteispalveluun osallistuvan henkilöstönsä

palkka- ja henkilöstökustannuksista. TE-toimiston, kunnan/kuntien ja Kelan monialaisessa yhteispalvelussa työttömälle tarjotaan hänen palvelutarpeensa mukaisia julkisia työvoimapalveluja, sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja⁵³. (Laki työllistämistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta 1369/2014; Rakennepoliittinen ohjelma talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi 29.8.2013.)

TE-palveluissa korostetaan asiakaslähtöisyyttä, mutta TE-hallinnon kontekstissa lähtökohta on jossain määrin paradoksaalinen. Työttömyysturvaan liittyvä velvoittavuus ja pakko asettaa ihmisen objektin asemaan ja ohittaa oman toimijuuden. Säilyttääkseen työttömyysturvan työttömän on osallistuttava tarjottuihin palveluihin, jolloin se on vastaan ihmisen oman toimijuuden vahvistamista (Kurvinen ja Jolkkonen 2015). Tämä paradoksaalisuus tulee esille työvoiman palvelukeskusten ohjaustyössä, jossa haluttaisiin jatkossakin säilyttää palveluihin osallistumisen vapaaehtoisuus ja ohjauksellisuus. Uuden TYP-lainsäädännön myötä pelätään velvoittavuuden lisääntyvän, mikä vie pohjaa asiakaslähtöiseltä ohjaukselta. TYP-palvelujen ja erityisesti ohjauksellisen työn luonteen näkökulmasta perustulo olisi hyvä uudistus. Perustulo mahdollistaisi sen, että palveluun tulijoilla olisi oma halu muuttaa tilannettaan eikä ulkoinen pakko. Tämä olisi ohjaustyötä tekevien näkökulmasta paljon hedelmällisempi lähtökohta kuin velvoite osallistua. Työssä on kuitenkin huomattu se, jos palveluihin saadaan houkutteltua heikollakin motivaatiolla olevia ihmisiä, niin suhtautuminen ja mielipiteet saattavat muuttua matkan varrella. Nuorten kohdalla velvoittavuus on tarpeellisia, mutta ratkaisevaa on se millä tavoin velvoitteet esitetään nuorille. Ovatko palvelut kutsuvia ja haastavia vai aiheuttavatko ne pakotteillaan paniikkia, vastusta ja ahdistusta. Perustulo sopii kokonaisuutena hyvin TE-palvelujen ohjaustyön ideaan, mutta herättää myös pohdintaa siitä, että jäisivätkö ihmiset heitteille perustulon varassa tai mahdollistaisiko se liian helposti syrjään jäämisen. Kyse on myös siitä miten houkutteleviksi monialaiset työllistymistä tukevat palvelut saadaan ja pystytäänkö järjestämään riittävästi ennaltaehkäiseviä vaihtoehtoisia palveluja. Kysymyksiä herättää myös se, mikä taho ennaltaehkäiseviä palveluja järjestäisi ja olisiko vaarassa että ne jäisivät järjestämättä. Työvoimapalvelujen kenttään nämä eivät ensisijaisesti kuitenkaan kuulu.

Perustulo tehostaisi TYP-palveluja ja resurssien järkevää käyttöä, jos palvelut voitaisiin suunnata niille ihmisille, jotka haluavat osallistua ja joilla on jonkinlainen oma motivaatio. Tällä hetkellä työtä tehdään paljon ihmisten houkuttelun ja motivoinnin kanssa, ja samanaikaisesti vaille palveluja voi jäädä sellaisia työnhakijoita, jotka voisivat todella hyötyä palveluista. TE-palveluissa on arvioitu, että pieni osa asiakkaista vie suurimman osan ohjausresursseista. Asiantuntijat pohtivat sitä, että olisiko niukkenuvia resursseja parempi kohdentaa niihin, jotka hyötyisivät eniten palveluista. Perustulo antaisi pakottamisen ja houkuttelun sijaan mahdollisuuden aikalisän ottamiseen, jos ohjausprosessi ei etene. Ihmisellä säilyisi mahdollisuus palata palveluun myöhemmin tilanteen muuttuessa. Asiantuntijat arvioivat, että perustulo ei merkittävästi vähentäisi TE-toimiston asiakkaita, mutta TYP-palveluissa asiakkaiden jääminen perustulon varaan voisi näkyä enemmän.

10.2.3 Perustulo ja kunnan työllisyyspalvelut

Kuntien ja perustulon suhdetta pohdittiin edellä institutionaalisesta ja lainsäädännöllisestä näkökulmasta. Tässä jaksossa tuodaan esiin kunnan työllisyyspalveluista vastaavien toimihenkilöiden näkemyksiä. Perustulo sai kannatusta kuntien työllisyysasioita hoitavien taholta,

⁵³ TE-toimisto, kunta tai Kela arvioi onko työttömällä monialaisen yhteispalvelun tarve, kun työttömälle on maksettu työmarkkinatukea vähintään 300 päivää, tai hän on täyttänyt 25 vuotta ja jonka työttömyys on jatkunut yhtäjaksoisesti yli 12 kuukautta, tai kun työtön on alle 25-vuotias ja jonka työttömyys on jatkunut yhtäjaksoisesti kuusi kuukautta. (Laki työllistämistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta 1369/2014.)

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

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

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

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

Syrjäytymisen ja ongelmien kasautumisen ehkäisemiseksi ehdotettiin järjestettävän muita palvelujen kuten sosiaali- ja terveyspalveluja sekä vapaa-ajan palveluja. Haastatteluissa pe-

rään kuulutettiin uudenlaisia sosiaali- ja terveystalvelujen verkostoja. Myös normaaliin elämään kuuluvat vapaa-ajan talvelut voisivat toimia myös tärkeinä ihmisiä aktivoivina ja ennaltaehkäisevän toiminnan muotoina. Haastatellut asiantuntijat olivat kuitenkin sitä mieltä, että kunnat eivät järjestä vapaaehtoisesti ennaltaehkäiseviä talveluja, jos ne eivät saa ylimääräisiä resursseja niiden järjestämiseen. Kunnan päättäjät ymmärtävät ennaltaehkäisevien terveystalvelujen merkityksen parhaiten, koska niiden avulla voidaan vaikuttaa sairastamisesta aiheutuviin kustannuksiin tulevaisuudessa. Sen sijaan päättäjien suhtautuminen vapaa-ajan talveluihin tai jopa työllistymistä tukeviin toimiin voisi olla vaikeammin ymmärrettävissä ennaltaehkäisevän talvelun näkökulmasta. Haastateltujen asiantuntijoiden mukaan ratkaisuja kunnissa tehdään taloudelliset näkökohdat etusijalla, ja usein talouden tarkasteluperspektiivi on lyhyt. Talvelujen järjestämisen takana pitää olla joko lain tuoma velvoite tai selvä kustannus-hyöty näkyvässä. Yksi ryhmä, johon kunnissa on kuitenkin sitouduttu ja joiden talveluihin ollaan valmiita panostamaan vapaaehtoisesti, ovat nuoret.

10.3. Perustulo ja kolmannen sektorin työllisyyden tukeminen

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

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

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

Osa haastelluista asiantuntijoista arvioi perustulon helpottavan työttömien elämää sekä poistavan köyhyyttä ja ihmisten nöyryyttämistä aktiivoinnin nimissä ja sosiaalitulvien hakemisessa.

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

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

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

10.4 Palvelujärjestelmien kehittäminen

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

Kunnilla on yhä suurempi rooli työvoimapolitiikan toimeenpanossa ja tehtävät lisääntyvät, jos vaikeammin työllistyvien palvelut tulevat tulevaisuudessa kokonaan siirtymään kuntien vastuulle. Kuntien työllisyystoimet kohdentuvat ensisijaisesti niihin ryhmiin ja niihin palveluihin,

jotka ovat lakisääteisesti kuntien vastuulla tai joiden järjestäminen huojentaa kuntien maksuja työmarkkinatuen menoista. Kunnat tarjoavat työllistymistä edistäviä palvelujaan erityisesti nuorille, velvoitetyöllistettävälle sekä pitkään työttömänä olleille. Kunnan järjestämän kuntouttavan työtoiminnan yksi tavoite on ihmisten toimintakyvyn ylläpitäminen. Haastateltujen asiantuntijoiden näkemyksenä oli, että perustulomalli lisäisi ennaltaehkäisevien palvelujen tarvetta ja että ennaltaehkäisevien palvelujen kehittäminen tai niiden järjestäminen kuuluisi lähinnä kunnille. Avoimeksi jää mitkä ovat kuntien resurssit tai tahtotila erilaisten ennaltaehkäisevien palvelujen vapaaehtoiseen järjestämiseen. Voitaisiinko perustulon myötä vapautuvia resursseja ja kuntouttavaa työtoimintaa kehittää ennaltaehkäisevään suuntaan?

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

Keskusteltaessa palvelujen kehittämistarpeista monet lähinnä TE-palvelujen ja kuntien asiantuntijat nostivat esille ennaltaehkäisevien palvelujen kehittämisen. Heidän mielestään perustulo edellyttäisi erilaisten ennaltaehkäisevien palvelujen kehittämistä ja myös niiden nykyistä aktiivisempaa tarjoamista. Ei voida olettaa, että kaikki palveluja tarvitsevat hakeutuisivat palveluihin itse aktiivisesti, vaan palvelujen tulisi olla etsiviä tai tarttuvia (ks. Kerätär 2016). Ennaltaehkäiseviä palveluja tulisi olla sosiaali- ja terveyspalveluissa, vapaa-ajan palveluissa sekä työllistymistä ja sosiaalista osallisuutta tukevissa palveluissa. Haastatteluissa ehdotettiin uudenlaisten ennaltaehkäisevien sosiaali- ja terveyspalvelujen verkostoa niin, etteivät ihmiset syrjäydy erityisesti terveyspalveluista, koska sillä voi olla kansantaloudellisesti ja ihmisten kannalta huonoja seurauksia. Ennalta ehkäisevät palvelut voisivat olla myös kansalaisten hyvinvointipalveluja, jotka eivät leimaisi osallistujia jonkin tietyn ongelman mukaan, mutta joissa olisi saatavilla monipuolista asiantuntija-apua. Haastatteluissa ei noussut esille vain ennalta ehkäisevien sosiaali- ja terveyspalvelujen tarve, vaan yhtäläillä vapaa-ajan palvelut voivat toimia ennalta ehkäisevästi ja houkutella ihmisiä osallistumaan pois kotoa. Tarjolla tulisi olla normaaliin elämään kuuluvia ja ihmisiä kiinnostavia erilaisia aktiviteetteja. Ihmisten tulisi itse voida vaikuttaa sekä ennaltaehkäisevien että työllistymistä tukevien palvelujen kehittämiseen, heidän ääntään tulisi kuunnella ja heille tulisi antaa erilaisia valinnan vaihtoehtoja. Haastatteluissa ehdotettiin myös ohjaus- ja tukipalvelujen sisällyttämistä ennaltaehkäiseviin palveluihin tai esim. vapaaehtoistoimintaan sekä yhteiskunnalliseen työhön. Säästyvillä julkisen sektorin resursseilla voitaisiin tukea kansalaisopistojen, järjestöjen ja vastaavien toimintaa, jotka järjestäisivät ihmisten osallisuutta tukevaa ja toimintakykyä ylläpitävää ennaltaehkäisevää toimintaa.

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

Nuorille tarvitaan matalankynnyksen palveluita, josta he saavat yhdeltä luukulta tarvitsemansa avun liittyen työllistymiseen, opiskeluun, terveyteen, asumiseen tai toimeentuloon. Ohjaa-

mo-malli toteuttaa jo tällä hetkellä edellä kuvattua yhden luukun palvelustrategiaa ja malli on otettu valtakunnallisesti käyttöön. Perustuloon liittyen erityisesti nuorille tarvitaan aktiivisesti tarjottavia ja tarttuvia palveluita, kuten etsivä nuorisotyö.

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

10.5 Eri perustulomallien vahvuudet ja haasteet

10.5.1. Täysi perustulo

Täydellisenä perustulomallina esiteltiin universaalia kaikille työikäisille maksettavaa perustuloa, jonka taso olisi noin 1000 euroa, henkilön tilanteesta tai tuloista riippumatta. Perustulon taso tässä mallissa on suhteellisen korkea, jolloin se kattaa suurimman osan tai kaikki erilaisista syyperusteisista tulonsiirroista (ml. asumistuki, ansiosidonnainen työttömyysturva jne.).

Yhtäältä universaalia puhtaan perustulon mallia pidettiin tasa-arvoa lisäävänä, hyvinvointia edistävänä ja köyhyyttä vähentävänä, toisaalta universaalisuuteen esitettiin kriittisiä näkemyksiä ja pidettiin tarpeeseen perustuvaa tai jopa vastikkeellista mallia parempana. Täydellisen perustulon mallin nähtiin parhaiten poistavan byrokratiaa ja tehostavan hallintoa. Lisäksi sen arvioitiin mahdollistavan parhaiten byrokratialoukkojen purkamisen ja työn vastaanottamisen kannustavuuden toteuttamisen. Perustulon tasona esitettyä tuhatta euroa pidettiin yhtäältä liian anteliaana, jos sitä vertaa nykyiseen työmarkkinatuen tasoon tai palkkatuetusta työstä saatavaan tulotasoon. Toisaalta tuhatta euroa pidettiin liian matalana, jos se korvaa myös asumistuen tai jos sitä vertaa esimerkiksi köyhyysrajaan (vuonna 2014 Suomessa 1170 euroa). Täydellisen perustulomallin kohdalla keskusteltiin perustulon kohdentumisesta eri elämäntilanteissa oleville saman suuruisena (perheet, yksinasuvat, yksinhuoltajat, nuoret). Haastatteluissa pohdittiin asumisen ja elämisen kalleuden eroja eri alueilla, ja miten se tulisi huomioida perustulon tasossa. Lisäksi pohdintaa aiheutti ansiosidonnaisen työttömyysturvan korvaaminen perustulolla. Ansiosidonnaisen työttömyysturvan yhdistämistä perustuloon pidettiin osin epärealistisena toteuttaa ja ansiosidonnaisen työttömyysturvan saajia pidettiin tässä mallissa häviöinä. Nuorten kohdalla pohdittiin perustulon vastikkeettomuuden seurauksia tai sitä, mikä perustulon tason tulisi olla suhteessa opintotukeen. Aiheuttaisiko opintorahaa suurempi perustulo opintojen keskeyttämisiä, välivuosia opinnoissa tai houkuttelisiko perustulo jäämään kokonaan opintojen ulkopuolelle.

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

Vahvuudet	Haasteet
• Tasa-arvoinen. • Lisää hyvinvointia, vähentää köyhyyttä. • Purkaa byrokratialoukkuja. • Vähentää byrokratiaa. • Tasona melko hyvä tai voisi olla vähän suurempi riittävän minimitoimeentulon kannalta. • Vapauttaa ihmisten resursseja toimeentulon hakemisesta eri lähteistä työn etsimiseen. • Mahdollistaa ihmisten erilaisia elämäntapavalintoja. • Voisi olla hyvä perusta tilapäisten töiden tekemiselle sekä itsensä työllistämisen ja yrittäjyyden eri muotojen yhdistämiselle.	• Voisi vähentää ainakin aluksi työn vastaanottamista ja nostaa työn vastaanottamisen kynnystä. • Voisi vähentää palveluihin osallistumisen aktiivisuutta. • Perustulon taso joillekin ryhmille liian suuri (vanhempiensa luona asuvat nuoret) ja joillekin liian pieni (yksinhuoltajat). • Miten yhteiskunnan kantokyky kestää tämän tason? • Tulisiko malliin sisällyttää velvoittavuutta esim. nuorille? • Alueellisten asumis- ja elinkustannusten erojen huomioiminen. • Ansiosidonnaisen työttömyysturvan saajat häviäjiä.

10.5.2. Osittainen perustulo

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

Monet haastateltavat pitivät osittaista perustulomallia realistisempänä kokeilla ja toteuttaa kuin täydellistä perustulomallia. Yhtäältä tämän mallin arvioitiin kannustavan edellistä mallia enemmän työhön ja palveluihin, jos eri tukimuotojen yhteensovittamisessa onnistutaan nykyistä paremmin ja jos työn vastaanottaminen saadaan mallissa kannustavaksi. Työn vastaanottamisen kannustavuus pitäisi olla selkeä ja ennakoitava. Toisaalta malliin arvioitiin jäävän byrokratiaa ja sen nähtiin tehostavan vain vähän hallintoa. Malli kannustaisi osallistumaan palveluihin, jos nykyisen kaltainen kulukorvausjärjestelmä sisältyisi palveluihin osallistumisen kannustimena. Osittainenkin perustulo vähentää byrokratiaa ja tukien hakemista ihmisen elämäntilanteen muuttuessa (työttömyys, sairaus, vanhemmuus jne.), ja tehostaa jonkin verran hallintoa. Osittainen perustulo ja erillinen asumistuki huomioi paremmin erilaiset asumisen kustannukset ja yksilöllisen asumistuen tarpeen. Ansiosidonnaisen työttömyysturvan säilymistä erillisenä tukimuotona pidettiin yleisesti hyvänä, mutta samalla pohdittiin sitä, sisältyisikö ansiosidonnaisessa työttömyysturvassa vastikkeellisuus vaikka perustuloon vastikkeellisuutta ei kuuluisi.

Osittaisen perusturvan tasona työmarkkinatuen nettosummaa (550 €) pidettiin yleisesti liian alhaisena. Monet asiantuntijat arvioivat sopivan osittaisen perustulon tason olevan 550–1000 euron välillä.

Vahvuudet	Haasteet
- Realistinen malli kokeilla ja toteuttaa. - Kannustaa työhön ja palveluihin, jos työn vastaanottaminen saadaan kannustavaksi ja kulkorvaukset säilyvät toimenpiteissä. - Vähentää byrokratiaa ja tehostaa hallintoa. - Vapauttaa viranomaisten resursseja muualle. - Vähentää eri tukimuotojen hakemisen tarvetta elämäntilanteen muuttuessa. - Erillinen asumistuki ottaa huomioon erilaiset asumistuen tarpeet ja asumisen kustannukset.	- Ei suurta muutosta nykyiseen järjestelmään. - Tehostaa vain vähän hallintoa. - Poistaa vain vähän byrokraloukkua. - Malliin sisältyy byrokratiaa, koska syyperusteiset tuet haettava erikseen. - Edellyttää syyperusteisten tukimuotojen yhteensovittamista perustuloon. - Toteutuuko työn vastaanottamiseen kannustavuus? - Säilyykö ansiosidonnaisessa työttömyysturvassa vastikkeellisuus? - Tasoltaan pieni, jopa liian pieni. - Huollettavien lasten määrä tulisi huomioida erikseen, muuten yksinhuoltajat tässä mallissa häviäjiä.

10.5.3. Negatiivinen tuloveromalli

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

Osa haastateltavista piti negatiivista tuloveromallia ehdottomasti parhaimpana vaihtoehtona, koska sen nähtiin poistavan parhaiten byrokraloukkoja ja viiveitä palkan ja sosiaaliturvan maksamisessa. Ehdottomasti merkittävimpänä vahvuutena pidettiin sitä, että perustulon saisi ilman erillisiä hakemuksia, viiveitä ja ennustettavasti. Edellytyksenä pidettiin toimivaa ja reaalikaista tulorekisteriä, johon voitaisiin yhdistää sosiaalietuuksien kuten perustulon ja syyperustaisten etuuksien maksatus. Osa haastateltavista taas piti tätä heikoimpana vaihtoehtona

ja epäili järjestelmän toimivuutta sekä rakentamisen kalleutta ja vaikeutta. Haasteena pidettiin myös kaikkien työnantajien ja organisaatioiden saamista mukaan tulorekisteriin. Järjestelmän käyttö tulisi olla ilmaista työnantajille.

Vahvuudet	Haasteet
• Jos reaaliaikaisuus toimii, on varmin ja turvallisin malli. • Tasa-arvoinen malli • Toimiessaan poistaa viiveet palkan ja tulonsiirtojen (perustulon) väliltä. • Poistaa ihmisiltä hakemisen, muistamisen, todistelut jne. • Vähentää byrokratiaa. • Kannustaa työn vastaanottamiseen, ja myös lyhytkestoisten työtilaisuuksien tekemiseen. • Voi itse selvimmin vaikuttaa toiminnallaan saamiinsa tuloihin, mutta samanaikaisesti perustulo toimii takuutulona. • Poistaa erilaiset tukien takaisinperinnät (riippuen että kaikki tulot ja tuet näkyvät samassa tuloreksiterissä).	• Ihmisten voi olla vaikea ymmärtää tätä mallia. • Mallin toimivuus edellyttää toimivaa tulorekisteriä. • Järjestelmän toimintavarmuus. Viiveitä ei saa tulla, koska kyse ihmisten toimeentulosta. • Miten muiden tulonsiirtojen synkronointi tulorekisteriin onnistuu? • Mikä on tulonsiirtojen (perustulon) rytmitys suhteessa tuloihin? Toimiiko reaaliaikaisuus? • Järjestelmän pitää olla selkeä ja läpinäkyvä, ymmärrettävä ja luotettava. • Aluksi tarvittaisiin opastusta järjestelmään. • Onko liian kallis ja monimutkainen järjestelmä? • Synnyttääkö uusia sudenkuoppia ja loukkuja?

10.5.4. Yhdistelmämalli

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

Perustulon yhdistelmämalli herätti yhtäältä suurta innostusta erityisesti kolmannen sektorin toimijoissa, mutta toisaalta myös kritiikkiä ja epäilyjä (erityisesti TE-viranomaiset, sosiaalitoi-

mi). Mallin kannattajat näkivät hyvänä sen, että yhdistelmämallissa palkitaan siitä, jos haluaa olla aktiivinen ja tehdä jotain yhteiskunnallisesti hyödyllistä työtä. Yhteiskunnallisesti merkittävää työtä, jota muutoin ei tehdä eikä tehtäviin välttämättä tarvita ammattihenkilöstöä, on paljon tarjolla. Esimerkkinä yhteiskunnallisesta työstä tuli esille vanhusten avustaminen (ulkoilutus, asiointiapu, pihatyöt ym.), lastenhoitoapu, ympäristöhoito, tapahtumien järjestämisapu jne. Mallin puolustajien näkemysten mukaan se mahdollistaisi esimerkiksi erilaisia elämäntapavalintoja (elämisen pienesti, elämisen maalla jne.), mutta kuitenkin niin, että hyödyttäisi myös lähiyhteisöä yhteiskunnallisen työn kautta. Yhteiskunnallisen työn nähtiin hyödyttävä suuresti yhteiskuntaa ja lähiyhteisöä.

Osallistuminen yhteiskunnalliseen työhön tulisi olla vapaaehtoisuuteen perustuvaa ja mallissa pitäisi huolehtia tehtävien mielekkyydestä sekä mahdollisuuksista siirtyä palkkatyöhön tai koulutukseen. Siirtyminen osittain avoimille työmarkkinoille tulisi olla mahdollista ja kannustavaa niin, ettei syntyisi tilannetta, jossa perustulo ja aktiivisuusraha muodostuisivat taloudellisesti houkuttelevammaksi kuin lyhytaikaisen tai osa-aikaisen työn vastaanottaminen avoimilta työmarkkinoilta. Yhteiskunnalliseen työhön kytkettävällä ohjauksella tai määritellyillä aikarajoilla voidaan välttää riskiä, että ihmiset jäisivät yhteiskunnallisen työn kentälle pysyvästi.

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

Vahvuudet	Haasteet
Kannustaa aktiivisuuteen ja siitä palkitaan.	Yhteiskunnallisten töiden organisointi ja valvonta edellyttävät resursseja.
Yhteiskunnallisesti hyödyllistä ja yhteisöjä hyödyttävää avustavaa työtä on paljon tarjolla	Kenelle töiden järjestäminen kuuluisi: kunnat, sote-alueet vai järjestöt?
Hyödyttää yhteiskuntaa ja yhteisöjä. Voisi mahdollistaa esim. vanhenevan väestön asumisen pidempään kotonaan.	Korvaisiko normaalia palkkatyötä tai aiheuttaisiko kilpailun vääristymistä?
Kustannusten vastapainoksi toisi säästöjä yhteiskunnalle.	Aktiivisuuslisän suuruuden tulisi olla suhteessa tehtyyn yhteiskunnalliseen työn määrään: harkinnanvaraisuus jättää tilaa vallankäytölle.
Tarjoaa mielekästä tekemistä ainakin osalle työnhakijoista.	Mallin tulisi kannustaa edelleen työn vastaanottamiseen. Siirtyminen osittain avoimille työmarkkinoille tulisi olla mahdollista ja kannustavaa.
Tarjoaa järjestösektorille lisää toimintamahdollisuuksia ja lisää ihmisiä toimintaan.	Malliin tulisi sisältyä työhön ja koulutukseen ohjaavia palveluja.
Antaa virallisen oikeutuksen aktivoitua vapaaehtoisuuden kautta pelkäämättä työttömyysturvan menettämistä.	Osalle työnhakijoista se olisi nöyryyttävää tai alentavaa. Tulisiko siitä vapaaehtoisuuden sijaan velvollisuus?
	Yhteiskunnallisen työn riskinä on, että se luo uusia jakoja ja eriarvoisuutta. Luo uusia vallankäytön mahdollisuuksia.
	Järjestämisessä otettava huomioon monia käytän-

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

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

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

10.6 Työvoimahallinto ja perustulomallien vahvuudet ja heikkoudet

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

Haastattelujen lopuksi kysyttiin aina asiantuntijan mielestä parasta perustulon mallia ja tasoa. Määrällisesti kaikkein eniten ääniä annettiin osittaiselle perustulon mallille, vaikka osa arvioi-kin tätä mallia, ettei se juurikaan eroa nykyisestä mallista. Osittaista perustulomallia pidettiin realistisimpana kokeilla ja toteuttaa. Osittaisessa perustulomallissa pidettiin hyvänä sitä, että asumistuki määriteltäisiin tarpeen mukaan ja että ansiosidonnainen työttömyysturva on erillisenä tukimuotona. Osa piti osittaisen perustulon tasoa riittävänä verrattuna nykyiseen työmarkkinatukeen, mutta aika moni asiantuntijoista olisi ollut valmis korottamaan sitä. Myös täydellisellä perustulomallilla oli omat kannattajansa. Sen nähtiin olevan malleista tasa-arvoisin ja poistavan parhaiten köyhyyttä ja lisäävän hyvinvointia. Mallin kannattajat olisivat olleet valmiita jopa nostamaan tasoa n. 1200 euroon.

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

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

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

Haastateltavilla oli mahdollisuus esittää myös muita omia perustulomallivaihtoehtoja, ja tällaisena esitettiin esimerkiksi negatiivisen tuloveron ja yhdistelmämallin yhdistelmää, jolloin perustulo toteutettaisiin verotusjärjestelmän kautta ja lisäksi siihen yhdistettäisiin yhteiskunnallisesta työstä saatava aktiivisuus- tai osallisuusraha. Lisäksi haastatteluissa esitettiin perustulomallia, joka olisi tasoltaan 600–800 euroa, ja joka korvaisi suurimman osan sosiaalietuuksista. Perustulo määriteltäisiin eri ryhmille kuten yksinasuville, yksinhuoltajille, perheellisille ja nuorille, eritasoiseksi, ja lisäksi siihen liitettäisiin velvoittavuutta.

11 KOEASETELMA JA OTOSVÄESTÖ

11.1 Mitä arvioidaan?

Kokeilun suunnitteluvaiheessa on päätettävä, miten kokeilun onnistumista mitataan. Houkutteleva ajatus on tarkastella kokeilua kokonaisvaltaisesti ja valita mahdollisimman paljon erilaisia mittareita. Kokonaisvaltaisuudella on kuitenkin varjopuolensa. Tilastollisesti merkitsevien vaikutusten löytäminen on sitä todennäköisempää mitä useampaa asiaa mitataan. Seitsemää toisistaan riippumatonta vastemuuttujaa käyttävä arviointitutkimus raportoi ainakin yhden tilastollisesti merkitsevän vaikutuksen 30 prosentin todennäköisyydellä, vaikka itse kokeilu ei vaikuttaisi yhteenkään vastemuuttujaan. Jos kyseisessä kokeilussa toisistaan riippumattomien vastemuuttujien lukumäärä kasvatetaan kymmeneen, tutkimus raportoi ainakin yhden tilastollisesti merkitsevän löydöksen jo 40 prosentin todennäköisyydellä.

Varsinainen ongelma lukuisien vastemuuttujien käyttämisessä on mahdollisuus etsiä sattumalta ilmeneviä merkitseviä löydöksiä tilastoaineistosta (data mining). Pahimmassa tapauksessa arviointitutkimus keskittyy ainoastaan sattumalta ilmenneisiin merkitseviin vaikutuksiin. Lievemmissä tapauksissa tutkimus nostaa esille etenkin merkitsevät löydökset ja jättää varsinaisen tulosten tulkinnan lukijoiden arvioitavaksi. Kehityksestä huolestuneet yhteiskuntatieteilijät peräänkuuluttavat yhä voimakkaammin tutkimuksen läpinäkyvyyttä, ks. esim. Miguel ym. (2014) ja Coffman ja Niederle (2015). Läpinäkyvyyttä ehdotetaan edistettävän tutkimusaineistojen avoimuudella, tutkimusasetelmien ennakkosuunnitelmien julkaisuilla ja niiden ennakkorekisteröinnillä. Tiukimmillaan ennakkosuunnitelmissa tuodaan esille ensisijainen mitattava tekijä, jonka suhteen kokeilun tehokkuutta arvioidaan. Tämän lisäksi ennakkosuunnitelmassa voidaan esittää toissijaisia tutkimuskohteita, mutta ne eivät vaikuta ensisijaiseen päättelyyn kokeilun tehokkuudesta.

Perustulokokeilun tehtäväksiannon pohjalta luontevin ensisijainen vastemuuttuja on työllisyys, jota koskevia tietoja voidaan poimia kustannustehokkaasti hallinnollisista rekistereistä. Ensisijaisten vastemuuttujien joukkoon on syytä harkita myös työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautumista. Tämä tarjoaisi luontevan lähtökohdan arvioida vastikkeellisen työmarkkinatuen korvaamista vastaavan suuruisella vastikkeettomalla perustulolla, mikä saattaa vaikuttaa kohdejoukon halukkuuteen altistua työvoimahallinnon aktivointitoimille. Toissijaisesti eri rekistereiden välityksellä mitattavat tekijät voisivat liittyä mm. ansioihin, tuloköyhyyteen tai opiskeluun. Useat vastemuuttujat asettavat lisähaasteita kokeilun vaikuttavuuden arvioinnille, ks. Duflo ym. (2007). Niiden tarve kannattaakin harkita hyvin tarkoin.

Rekisteritietoja täydentävät tiedot vaatisivat perustuloa saavien henkilöiden sekä vertailuryhmään kuuluvien tapaamisia, mikä lisää olennaisesti kokeilun kustannuksia. Kyseiset tiedot avaisivat kuitenkin uusia tutkimussuuntauksia esimerkiksi stressitasojen tai tarkkojen terveysindikaattorien välityksellä. Varjopuolena on kuitenkin se, että valtakunnallisesti voimaan astuessaan kyseiset testit tuskin olisivat osa perustuloa. Kokeiluaikana suoritettavat säännölliset tapaamiset voivat kuitenkin vaikuttaa ihmisten käyttäytymiseen ja tätä kautta vaikuttaa myös arviointituloksiin. Perustulokokeilussa erillisiä mittauksia kannattaa harkita vasta siinä tapauk-

sessä, että ne mahtuvat kokeilubudjettiin vaarantamatta ensisijaisen tutkimuskohteen vaikutusarviota. Silloinkin ne on syytä kohdentaa vain osaan kokeilun piirissä olevista.

11.1.1 Luotettavan arvioinnin perusteet

Perustulokokeilun ensisijainen tehtävä on selvittää perustulon työllisyysvaikutukset mahdollisimman uskottavalla ja yksiselitteisellä tavalla. Kokeiluun on jo suunnitteluvaiheessa kohdistunut huomattava kansainvälinen kiinnostus. Perustulokokeilun toteutusta ja sen tuloksia arvioidaan vääjäämättä paljon laajemmin ja yksityiskohtaisemmin kuin mihin on totuttu yhdenkään aiemman kansallisen kokeilun kohdalla. Arviointiraportin loppupäätelmistä pitää selvittää uskottava vastaus ensisijaisesti yhteen kysymykseen: monellako prosenttiyksiköllä perustulo kasvattaa/vähentää työllisyyttä ja onko vaikutus tilastollisesti merkittävä? Näiden tietojen avulla on suoraviivaista arvioida, miten monta työllistä enemmän/vähemmän Suomessa olisi sen jälkeen, jos kokeiltu perustulomalli otettaisiin valtakunnallisena käyttöön.

Arvioinnin ensisijainen tavoite on helppo asettaa, mutta tavoiteltu syy-seuraussuhde perustulokokeilun ja työllisyyden välillä on hankala todentaa luotettavalla tavalla. Ihmisten työllisyysmahdollisuuksiin vaikuttavat lukemattomat perustulosta riippumattomat tekijät. Haasteena on suunnitella kokeilu sellaiseksi, että sen avulla selviää, mitä perustuloa saaneille henkilöille olisi tapahtunut, jos he eivät olisikaan saaneet perustuloa. Yksilötasolla tehtävä on yksinkertaisesti mahdoton. Yksittäiselle henkilölle ei voida samaan aikaan sekä maksaa että olla maksamatta perustuloa. Riittävän suurella perustuloa saavalla koeryhmällä ja sille muodostettavalla verrokkiryhmällä on kuitenkin mahdollista selvittää perustulon keskimääräinen vaikutus koeryhmässä. Jos kokeilubudjetti mahdollistaa perustulon maksamisen mittavalle joukolle ihmisiä, keskimääräiset vaikutukset kyetään selvittämään erilaisissa ryhmissä.

Mikä tahansa verrokkiryhmä ei luonnollisestikaan mahdollista luotettavaa arviota perustulon vaikutuksista. Tutkimusasetelma on muodostettava sellaiseksi, että verrokkiryhmä vastaa keskimäärin perustuloa saaneiden ryhmää kaikilta muilta tavoiltaan paitsi siltä, että heille ei maksettu perustuloa. Ainoastaan tässä tapauksessa kyetään sulkemaan pois kaikki mahdolliset muut selitykset ryhmien erilaisille työllisyysasteille.

11.1.2 Satunnaistaminen muodostaa uskottavan verrokkiryhmän

Koeryhmää vastaavan verrokkiryhmän muodostuminen ei ole itsestäänselvyys. Kriittinen kohta kokeiluasetelmassa on kokeiluun osallistuvien henkilöiden valinta. Kokeiluun ei missään nimessä saa joko valita tai hakeutua vain tietynlaisia henkilöitä ja alueita. Erityisen ongelmallisia ovat tilanteet, joissa osallistumiseen vaikuttavat tutkijalle havaitsemattomat tekijät. Yksilötason esimerkkejä vaikeasti havaittavista tekijöistä ovat vaikkapa asenteet, oma tai läheisen terveydentila tai henkilön kyvykkyys. Jos kyseiset tekijät ovat yhteydessä kokeilun onnistumisen arvioinnissa käytettävään mittariin, koe- ja verrokkiryhmän välinen vertailu ei tuota toivottua syy-seuraussuhdetta. Havaitsemattomia ryhmäeroja ei ole mahdollista jälkikäteen korjata, joten niitä ei kyetä myöskään poistamaan perustulokokeilua koskevasta vaikutusarviosta.

Valikoitumisen luonteesta riippuen kokeilun arviointitulos joko yli- tai aliarvioi kokeilun todellisen vaikutuksen. Esimerkkinä voisi mainita työttömille suunnatun työllisyyskokeilun, johon valikoituu, tai siihen valitaan, ensisijaisesti työorientoituneita, terveitä, motivoituneita ja hyvin kyvykkäitä henkilöitä. Valikoitunut koeryhmä työllistyy kaikissa olosuhteissa muita työttömiä

paremmin. Verrattaessa valikoitunutta koeryhmää havaittavilta tekijöiltään samankaltaiseen verrokkiryhmään saadaan mille tahansa työllisyyskokeilulle positiivisia työllisyysvaikutuksia täysin riippumatta siitä, edistikö itse työllisyyskokeilu työllistymistä vai ei. Pahimmassa tapauksessa valikoituneen koeryhmän perusteella hyödylliseksi arvioitu työllisyyskokeilu voi valtakunnallisena alentaa työllisyysastetta. Valtakunnallistamisen jälkeen tätä negatiivista vaikutusta ei kyetä kuitenkaan enää todentamaan siitä yksinkertaisesta syystä, että kaikkia koskevana politiikkatoimenpiteen kohdejoukolle ei enää ole minkäänlaista verrokkiryhmää. Tilanne on päinvastainen, jos työllisyyskokeiluun valikoituu havaitsemattomien tekijöiden, kuten vaikka heikentyneen elämänhallinnan johdosta heikosti työllistyviä henkilöitä. Tällöin tutkimukset tuomitsevat kaikki työllisyyttä parantavatkin kokeilut epäonnistuneiksi.

Valikoitumisongelma on poistettavissa kokeilun suunnitteluvaiheessa. Tämä vaatii jonkin ulkoapäin annetun säännön käyttämistä kokeiluun osallistujien valinnassa, jolla mahdollistetaan kokeiluun osallistuvia kaikin (myös havaitsemattomin) tavoin vastaavan verrokkiryhmän muodostamisen. Parhaimmaksi todettu tapa muodostaa kaksi keskimäärin toisiaan vastaavaa ryhmää on satunnaistaa kokeilun kohdejoukko koe- ja verrokkiryhmiin. Nimensä mukaisesti tutkimusmenetelmä jakaa kaikki työllistymiseen vaikuttavat tekijät satunnaisesti eri ryhmiin, jolloin riittävän suurella otoskoolla voidaan olla varmoja siitä, että ryhmät vastaavat keskimäärin toisiaan kaikilla mahdollisilla tavoilla. Ainoa systemaattinen ero ryhmien välillä on se, että toiselle ryhmälle tarjottiin kokeilua ja toiselle ei. Kokeilun vaikutus saadaan tällöin helposti selville vertailemalla ryhmien työllisyysasteita keskenään.

Esiselvityksessä ehdotamme perustulon vaikutusten selvittämistä satunnaistamiseen perustuvalla tutkimusasetelmalla. Satunnaistaminen on yleisesti käytetty arviointimenetelmä, jonka tuottamat arviointitulokset hyväksytään laajalti kaikkein luotettavimmiksi. Esimerkiksi Forss ym. (2016) katsauksessa käydään läpi lukuisia esimerkkejä satunnaistettuihin koeasetelmiin perustuneista yhteiskunnallista kokeiluista. Suomessa satunnaistaminen on yleisesti käytössä pienemmissä kenttäkokeissa. Laajamittaisissa kokeiluissa julkinen valta on kuitenkin ensisijaisesti turvautunut alueellisiin kokeiluihin. Ehdotuksemme taustaksi on syytä käsitellä hieman tarkemmin alueellisten kokeiluiden ongelmakohtia niiden tuottamien tulosten luotettavuuden ja yleistettävyyden näkökulmasta.

11.2 Alueellisista kokeiluista

11.2.1 Koko kohdejoukkoon kohdentuvat alueelliset kokeilut

Suomessa yleisin tapa rajoittaa kokeiluun osallistumista on suorittaa se alueellisenä. Koko kohdejoukkoa koskevissa alueellisissa kokeiluissa julkinen valta asettaa aluerajoihin perustuvan pakotteen osallistua kokeiluun, mikä poistaa edellä kuvatun vapaaehtoisesta osallistumisesta seuraavan valikoitumisharhan. Koko kohdejoukkoa koskevia alueellisia kokeiluja ovat esimerkiksi yhden kunnan alueella toteutettu Paltamon täystyöllisyyskokeilu (Kokko ym., 2013) sekä yhden maakunnan alueella toteutettu Kainuun hallintokokeilu (Hämäläinen ja Moisio, 2015).

Yhden alueen pakottaminen kokeiluun tuottaisi täsmälleen koeryhmää vastaavan verrokkiryhmän, jos Suomi sattuisi koostumaan lukuisista täsmälleen samanlaisista alueista. Jokainen alue on kuitenkin omalla tavallaan erilainen. Joitakin alue-eroja kyetään huomioimaan analyyseissä. Vääjäämättä jäljelle jää kuitenkin vaikeasti havaittavia eroja, jotka voivat liittyä historiaan, asenteisiin, hallinnon tehokkuuteen ja muihin tämän tapaisiin tekijöihin. Yhtä kokeilualuetta täysin vastaavaa verrokkialuetta ei siis ole olemassa. Ei ole kovin selvää, pystyykö sellaista muodostamaan edes kokeilun ulkopuolisten alueiden painotettuna keskiarvona.

Yhdellä alueella suoritetusta kokeesta ei muodostu uskottavaa ja kaikkien hyväksymää arviointitulosta, koska riski alueellisten erojen sekoittumisesta itse kokeilun vaikutukseen on hyvin suuri.

Yksittäisellä alueella suoritettava monivuotinen kokeilu on lisäksi riskialtis. Ennakoimaton kokeilukuntaa kohtaava muutos romuttaa helposti koko kokeilun. Tähän ei tarvita kuin jonkun alueellisesti merkittävän työnantajan poistuminen alueelta. Riskit eivät rajoitu pelkästään yksityisen yrityksen päätöksiin. Mitä luultavimmin julkisella sektorilla suunnitteilla olevien suurten hallintouudistusten, kuten SOTEn tai toisen asteen koulutusuudistuksen, vaikutukset heijastuvat eri tavalla alueiden keskuuteen.

Viimeisin yhdellä alueella tapahtuvaa kokeilua koskeva varaus liittyy tulosten yleistettävyyteen. Tämä on erityisen merkittävä ongelma juuri perustulokokeilussa, jonka kokeilubudjetti ei mahdollista kovinkaan suuren kokeilualueen valitsemista. On täysin mahdotonta yleistää pientä maaseutumaista kuntaa koskevia tuloksia suuria kaupunkiseutuja koskeviksi.

Joitain ongelmakohtia voidaan lieventää kokeilualueiden lukumäärää kasvattamalla, mikäli kokeilubudjetti tämän mahdollistaisi. Tämä helpottaisi tulosten yleistettävyyttä ja vähentäisi jossakin määrin aluekohtaisten, äkillisten muutosten aiheuttamaa riskiä. Alueiden välisten erojen poistaminenkin olisi periaatteessa mahdollista kokeilualueiden lukumäärää kasvattamalla, mutta tässä alueiden lukumäärä asettaa omat rajansa. Yksilöiden kohdalla koe- ja verrokkiryhmät saadaan keskimäärin samanlaisiksi satunnaistamalla tarvittaessa vaikka satojatuhansia kohdejoukon henkilöitä eri ryhmiin. Suomen kunnat lasketaan kuitenkin sadoissa ja maakunnat vajaassa parissakymmenessä. Parhaimmassakaan tapauksessa koe- ja verrokkialueita ei saada edes keskimäärin vastaamaan toisiaan kaikkien alue-erojen suhteen. Ei edes siinä tapauksessa, että havaintojen lukumäärää pyrittäisiin perustulokokeilussa kasvattamaan etsimällä kokeilukuntien kohdejoukkoa vastaavia henkilöitä kokeilun ulkopuolelle jätetyistä kunnista. Ryhmät sijaitsevat kuitenkin eri työmarkkina-alueilla, mikä vääjäämättä heijastuu koe- ja verrokkiryhmien työmarkkinamahdollisuuksien erilaisuutena.

11.2.2 Vain osaan alueen kohdejoukosta koskevat kokeilut

Läheskään aina alueellisia kokeiluja ei toteuteta koko alueen kohdejoukkoa koskevinä. Viimeaikaisia esimerkkejä tällaisista kokeiluista ovat Osallisena Suomessa -hanke ja Työllisyyspoliittinen kuntakokeilu. Tällaiset kokeilut eroavat valtakunnallisista kokeiluista ainoastaan mittakaavansa puolesta. Uskottavan vertailuryhmän muodostamisen kannalta on samantekevää, valitaanko osa kohdejoukosta kokeiluun Suomen rajojen sisällä vai jonkun alueen sisällä. Kokeilun kohdentaminen osaan kohdeväestöstä rajatulla alueella ei itsessään helpota arviointiongelmia millään tavalla. Toisiaan vastaavien koe- ja verrokkiryhmien muodostuminen on käytännössä mahdotonta, mikäli alueen toimijat valikoivat kokeiluun mielestään sopivimmat henkilöt tai kokeiluun valikoituu vain siihen haluavia henkilöitä. Alueellinen kokeilu luo tosin itsessään vain yhden lisäongelman tulosten yleistettävyyden suhteen. Tämä tosin lienee pienempi ongelma kuin lähtökohtaisesti väärä arviointitulos alueellisten kokeilujen vaikutuksista.

Valikoitumisesta johtuvan harhan välttäminen tapahtuu alueellisissa, vain osaan kohdejoukosta kohdentuvissa kokeiluissa samaan tapaan kuin valtakunnallisissa kokeiluissa: julkisen vallan on vaikutettava jollakin tavalla kokeilun kohdejoukon valintaan. Tärkeintä on varmistaa, että kokeilun toteuttajat tai kokeiluun haluavat eivät kykene manipuloimaan valittua kriteeriä. Perustulokokeilun kohdalla mahdollinen ratkaisu olisi rajoittaa kokeilu vain tietyn ajanhetken jälkeen syntyneisiin henkilöihin. Syntymäaika on hyvä esimerkki ennalta määrätystä tekijästä, johon kukaan ei kykene vaikuttamaan kuullessaan kokeilusta. Jos vielä tietyn päivämäärän

molemmiin puolin syntyneet henkilöt ovat keskimäärin samanlaisia asenteiltaan ja muilta ominaisuuksiltaan, asetelma mahdollistaa toisiaan vastaavien koe- ja verrokkiryhmien muodostamisen.

Julkisen vallan on siis syytä asettaa kokeiluun osallistumiselle jokin ennalta määrätty valintakriteeri, johon kokeilun toteuttajat tai kokeilun piiriin haluavat eivät voi vaikuttaa. Valintakriteeriä hyödyntämällä kyetään poistamaan valikoitumisharha ja kyetään selvittämään kokeilun puhdas vaikutus. Täysin ilman varauksia esimerkiksi syntymäaikaa ei kyetä käyttämään valintakriteerinä. Ensinnäkin arviointitulos pätee ainoastaan tietyn ikäisten henkilöiden keskuudessa valintakriteerin lähistöllä. Toiseksi kokeilun arviointiin tarvitaan tilastollista mallintamista, joka vaatii lukuisia havaintoja valintakriteerin molemmiin puolin. Tämä puolestaan heijastuu kokeilun kustannuksiin.

Jos kokeilun tavoitteena on yleistää kokeilua koskevat tulokset koko kokeilualueen kohdeväestöön, kannattaa osallistujien valinnassa hyödyntää satunnaistamista. Jos tavoitteena on yleistää tulokset koko valtakuntaa koskeviksi, kokeilu kannattaa suorittaa valtakunnallisena. Alueellisena suoritettavissa kokeiluissa kannattaa puolestaan keskittyä verkostoitumisvaikutuksiin ja työmarkkinoiden tasapainovaikutuksiin. Näihin periaatteisiin pohjautuen työryhmä on rakentanut seuraavaksi esiteltävän perustulokokeiluehdotuksen.

11.3 Ehdotus koeasetelmasta

Tutkimusasetelman tärkein tavoite on mahdollistaa perustulokokeilun työllisyysvaikutusten arviointi siten, että tulokset ovat luotettavia ja yleistettäviä. Arvioinnin tulosten luotettavuus voidaan varmistaa vain estämällä valikoituminen koeryhmän ja verrokkiryhmien välillä. Tulosten yleistettävyyden edellytyksenä taas on, että tutkimusryhmät eivät poikkea muusta väestöstä havaitsemattomien tekijöiden suhteen. Tämän lisäksi tulee varmistaa, että kaikki kiinnostuksen kohteena olevat demografiset ja sosioekonomiset väestöryhmät ovat riittävän kattavasti edustettuina koeryhmässä.

11.3.1 Kokeiluun osallistujat satunnaistetaan

Toteuttamalla perustulokokeilu satunnaistettuna kenttäkokeena saadaan ideaalinen tutkimusasetelma, koska oikein toteutetun satunnaistamisen seurauksena valikoitumista havaitsemattomien tekijöiden suhteen ei pääse tapahtumaan.

Satunnaistamisessa kokeilun kohteena olevasta väestöstä poimitaan arpomalla henkilöitä koeryhmään ja verrokkiryhmään. Koeryhmiä ja verrokkiryhmiä voi olla asetelmasta riippuen yksi tai useampia, ja niissä voidaan painottaa kiinnostuksen kohteena olevia väestöryhmiä, kuten työttömiä enemmän kuin työllisiä, kunhan painotus muodostuu tekijöiden suhteen, jotka voidaan määrittää aineistosta ennen arvontaa. Arvonnassa kahdella taustaltaan samankaltaisella kohdeväestön henkilöllä tulee siis olla yhtäläinen todennäköisyys päätyä mukaan koeryhmään.⁵⁴

⁵⁴ Vaihtoehtoisesti otanta on myös mahdollista tehdä jollain satunnaistamista vastaavalla deterministisellä poimintamenettelyllä. Esimerkiksi systemaattisella otannalla henkilön syntymäpäivään perustuen voidaan huolellisesti toteutettuna päästä käytännössä satunnaisotantaan vastaavaan tulokseen..

11.3.2 Osallistumisen pakollisuus

Jos osallistujat voidaan määrätä kokeilun piiriin, on satunnaistaminen yksinkertaista. Arvonta voidaan toteuttaa rekisteritietojen pohjalta määritetyssä kohdeväestössä eikä valikoitumista havaitsemattomien tekijöiden suhteen pääse tapahtumaan. Koe- ja kontrolliryhmien vertailu tuottaa tällöin harhattomia arviointituloksia ja ne voidaan suoraviivaisesti yleistää koskemaan koko kohdeväestöä.

Jos osallistumista ei kuitenkaan voida määrätä pakolliseksi esimerkiksi oikeudellisten syiden vuoksi, on perustulokokeilu mahdollista toteuttaa myös suostumukseen perustuen. Suostumuksen antaminen ei ole satunnaista vaan se riippuu henkilöiden halukkuudesta osallistua kokeeseen. Tämä osallistumishalukkuus on tutkijoille havaitsematon tekijä, joten suostumuksesta seuraa määritelmällisesti koeryhmän valikoituminen.

Jotta arviointituloksista saadaan luotettavia vapaaehtoiseen osallistumiseen perustuvassa kokeilussa, on suostumus ensin kysyttävä kohdeväestöstä satunnaisesti poimitulta joukolta. Tutkimusryhmien arvonta koe- ja kontrolliryhmiin tehdään vasta suostumuksen saamisen jälkeen ja vain suostumuksen antaneiden kesken. Tästä syntyy lisää työvaiheita tutkimusryhmien muodostamisessa. Erityisesti tulee varmistaa, että suostumuksen antaneita saadaan tarpeeksi riittävän suuren otoskoon saamiseksi. Suostumuksen saaminen on todennäköisesti sitä helpompaa, mitä verotuksellisesti edullisempaa ja näin ollen kokeilun kannalta kalliimpaa perustulomallia henkilöille tarjotaan.

Vapaaehtoisen osallistumisen merkittävin ongelma on arvioinnin tulosten yleistäminen. Tulosten perusteella voidaan saada luotettava arvio perustulon vaikutuksesta ainoastaan suostumuksen antaneiden joukossa. Perustulomallin kannalta tulokset pitäisi kuitenkin voida yleistää ihmisiin, jotka eivät olleet halukkaita osallistumaan kokeiluun. Suostumuksen antaneiden ja muiden havaittavat demografiset ja sosioekonomiset erot voidaan huomioida verrattain helposti painottamalla tuloksia uudelleen, mikäli suostumuksen antaneet ovat riittävän laaja ryhmä. Havaitsemattomista eroista johtuvaa valikoitumista ei sen sijaan pystytä käytännössä korjaamaan.

Toinen vapaaehtoisuudesta seuraava ongelma tulee vastaan kokeen järjestämisessä, jos vapaaehtoisuudesta seuraa myös mahdollisuus keskeyttää kokeiluun osallistuminen. Tällöin tutkimuksen seurannan aikana syntyy katoa. Kato riippuu ainakin osittain havaitsemattomista tekijöistä, joten se aiheuttaa lisää valikoitumista koeryhmään ja harhaa tuloksiin.

Näiden syiden vuoksi suosittelemme kokeilun osallistumisen olevan pakollista, mikäli se vain on oikeudellisesti mahdollista (ks. perustuslakia koskevat pohdinnat edellä).

11.3.3 Otantayksikkö

Satunnaisotannassa arvonta kohdistetaan otantayksiköihin. Kokeilun otanta ehdotetaan tehtävän ennen kokeilun aloittamista rekisteriaineistosta määritellyille kotitalouksille. Luonnollisena vaihtoehtona tälle olisi yksilöllinen satunnaistaminen. Kotitalouksien otantaa puoltaa, että perustulomalli muuttaa työnteen kannustimia kotitalouksien tasolla, joten valitsemalla kaikki kotitalouden henkilöt kokeilun piiriin päästään kokeilussa lähemmäksi tilannetta, jossa perustulomalli olisi otettu käyttöön. Lisäksi perheiden päätöksenteon kannalta on selkeämpää, jos puolisoilla on yhtenevät veromallit.

Satunnaistamisen jälkeen kokeiluun mukaan arvottuja henkilöitä tulee kuitenkin seurata yksilötasolla. Kotitaloudet eivät ole pysyviä yksiköitä, ja on kokeilun hallinnoinnin kannalta yksin-

kertaisempaa, jos henkilöiden veromalli ei muutu sen perustella, miten kotitaloudet muodostuvat tai hajoavat kokeilun aikana. Lisäksi jos kokeiluun piiriin kuuluminen riippuisi kotitalouden kuulumisesta, aiheuttaisi se valikoitumista.

11.3.4 Kokeilun kohdentaminen

Perustulon käyttöönoton kannalta kokeilun tulisi kattaa Suomen väestö mahdollisimman laajasti. Käytännössä kokeilun kohdeväestöä on kuitenkin syytä rajata huomattavasti, koska osa väestöryhmistä on sellaisia, joille ei pystytä tarjoamaan käyttäytymisvaikutuksia aiheuttavaa perustulomallia tai sitten muiden kokeiluun liittyvien rajoitteiden vuoksi ei ole perusteltua ottaa heitä mukaan. Seuraavassa käydään läpi yleisiä periaatteita kohdeväestön määrittämisessä.

Perustulokokeilussa tutkittavalla perustulomallilla on kaksi keskeistä rajoitetta. Ensinnäkin perustuslain mukaan kokeiltava malli ei saa kohtuuttomasti parantaa eikä heikentää koeryhmän taloudellista asemaa. Toiseksi kokeilulla on rajallinen budjetti, joka tulee käyttää kustannustehokkaasti. Tästä seuraa, että väestöryhmät, joihin pienet muutokset veromallissa eivät vaikuta, kannattaa jättää ensimmäisenä pois kokeilusta. Heidän kohdallaan riittävän suuri muutos verotuksessa voitaisiin tulkita oikeudellisesti kohtuuttomiksi ja toisaalta suuret muutokset olisivat kokeilussa kalliita.

Kokeilu on siis syytä kohdistaa ensisijaisesti väestöön, jonka voidaan odottaa reagoivan verrattain pieniin muutoksiin veromallissa. Koska kokeilun tavoitteena on erityisesti työllistymisen kannustimien parantaminen, on perusteltua tarkastella juuri verotuksen muutoksien vaikutusta työllisyyteen. Taloustieteellisessä verokirjallisuudessa tätä väestöryhmää kutsutaan työvoiman ekstensiiviseksi marginaaliksi (Blundell ja Macurdy 1999).

Työvoiman ekstensiivisen marginaalin ulkopuolelle katsotaan yleisesti kuuluvan henkilöt, joilla on hyvät tulot. Hyvätuloisilla on vahvat kannustimet pysyä työvoimassa, koska heille työstä pois jäämisestä syntyisi suuret tulonmenetykset. Verotutkimuksessa hyvätuloisten työvoiman tarjonnan jousto on arvioitu verrattain pieneksi (Matikka ym., 2016), mikä tarkoittaa että kokeilussa ei todennäköisesti ole mahdollista luoda riittäviä muutoksia veromalliin käyttäytymismuutosten havaitsemiseksi ainakaan ilman huomattavan suurta otoskokoa.

Työvoima sisältää määritelmänsä mukaan työikäisen väestön, joka on tarkasteluhetkellä joko työttömänä tai työllisenä. Kokeilun tavoitteiden kannalta työttömyys on tässä yhteydessä syytä tulkita laajasti siten, että työttömäksi katsotaan myös henkilöt, jotka olisivat periaatteessa valmiita vastaanottamaan työpaikan, vaikka eivät olisi juuri hakeneet töitä tai virallisesti kirjautuneet työnhakijoiksi.

Näiden syiden vuoksi seuraavassa keskitytään tarkastelemaan koeasetelmaa, jonka kohdeväestö sisältää kokeilun aloitushetkellä työikäiset alle mediaanituloiset henkilöt. Kohdeväestön tarkempia rajoituksia käsitellään luvussa 11.5.

11.4 Otanta-asetelma – kaksiasteinen otanta

Kokeilun otanta-asetelman tulee mahdollistaa kokeilun luottavan arvioimisen siten, että asetelma muistuttaa mahdollisimman läheisesti tutkittavaa uudistusta eli tilannetta, jossa perustulomalli olisi käytössä Suomessa.

Perustulomallin kokeilussa on tutkimuksellinen haaste, koska perustulon on esitetty vaikuttavan laajemmin kuin pelkästään yksilön kannustimiin muuttamalla työmarkkinoiden tasapai-

noa. Tällöin perustulouudistuksen kokonaisvaikutusten täysimääräinen syntyminen edellyttäisi kokonaisen talousalueen sisällyttämisen kokeiluun. Tämä tarkoittaisi, että kaikki talousalueen kohdeväestöön kuuluvat tulisi kuulua koeryhmään. Riittävän laajojen talousalueiden rajaaminen kokeilua varten Suomessa on kuitenkin ongelmallista, koska alueita pitäisi olla monia luotettavan tilastollisen päättelyn mahdollistamiseksi. Merkittävä osa Suomen väestöstä on kuitenkin keskittynyt suurimmille kaupunkialueille, mikä tarkoittaa käytännössä, että niiden kohdalla ei ole mahdollista luoda luotettavaa otanta-asetelmaa, jossa olisi edes paria kymmentä aluetta koe- ja kontrolliryhmässä.

Vaihtoehtona kokonaisvaikutusten tutkimiseen on rajautuminen yksilöllisiin vaikutuksiin. Yksilöllisten vaikutusten tutkimiseen soveltuu hyvin yksinkertaiseen satunnaisotantaan perustuva asetelma.⁵⁵ Tällöin kohdeväestöön kuuluvilla henkilöillä olisi vain pieni todennäköisyys tulla valituksi koeryhmään. Esimerkiksi kokeilun kohdeväestön ollessa yhden miljoonan pienituloisen kokoinen, saadaan 1 % otannalla 10 000 hengen koeryhmä. Tällöin kokeilulla on alueellisesti hyvin pieni intensiteetti, mikä tarkoittaa että kokeilusta ei käytännössä syntyisi ns. heijastus- tai ulkoisvaikutuksia (spillover effect, externality) muihin henkilöihin tai taloudellisiin toimijoihin.

Yksinkertaisen satunnaisotannan hyviä puolia ovat asetelman selkeys ja luotettavuus. Koko maassa tai muutoin riittävän laajalla alueella toteutettuna maantieteellinen ja demografinen kattavuus saavutetaan itsestään. Suomessa on huomattavia alueellisia eroja talouskehityksessä, minkä vuoksi on kokeiluun tärkeää saada mukaan sekä taloudellisesti vahvoja että heikompia alueita. Tosin riippuen eri kohderyhmien priorisoinnista otanta voi olla perusteltua tehdä painotettuna, jotta kiinnostuksen kohteena olevista ryhmistä saadaan riittävä edustus.

Jotta perustulokokeilussa kuitenkin voitaisiin tutkia myös ulkoisvaikutuksia, ehdotamme että kokeilussa tehdään kaksivaiheinen otanta eli yhdistetään kahta erityyppistä otantaa:

1. Ensisijaisena otantana tehdään alhaisen intensiteetin yksinkertainen satunnaisotanta. Tämä kattaa koko maan pois lukien alueet, jotka varataan toissijaista alueellista otantaa varten.
2. Jos kokeilun resurssit mahdollistavat riittävän suuren otoskoon, täydennetään yksinkertaista otantaa alueellisella kokeilulla. Alueellisessa kokeilussa tehdään korkean intensiteetin otanta.

Alueellinen kokeilu toteutetaan ensisijaisesta otannasta erotetulla yhdellä tai useammalla alueella klusteroituna eli ryväsotantana. Klusteroidussa otannassa tehdään kaksiasteinen satunnaistaminen. Ensin määritellään kohdealueet, joista arvotaan kokeilualueet. Tämän jälkeen kokeilualueilta poimitaan suuri osa alueiden kohdeväestöstä koeryhmiin. Vastaavan tyyppisillä klusteroituun otantaan perustuvilla koeasetelmilla on tutkittu ulkoisvaikutuksia mm. työvoimapolitiikassa (esim. Crepon ym., 2015).

Korkean intensiteetin otantaa olisi perusteltua tehdä vähintään kahdella eri intensiteetillä. Jos kohdeväestön sisällyttämistodennäköisyyksinä on esimerkiksi 30 % ja 70 %, voidaan ulkoisvaikutusten syntymistä arvioida vertailemalla näiden alueryhmien koeryhmiä keskenään. Jos sisällyttämistodennäköisyys on hyvin korkea tai jos koeryhmä sisältää jopa alueen koko kohdeväestön, sulkee se pois mahdollisuuden hyödyntää samojen alueiden väestöä verrokkeina. Saman alueen verrokkeja voivat olla arvokkaita muun muassa alueellisten työmarkkinashokkien havaitsemisessa. Tosin korkean intensiteetin otannassa saman alueen väestön käyttäminen

⁵⁵ Vastaavaa yksinkertaiseen satunnaisotantaa perustuvaa koeasetelmaa ovat ehdottaneet myös Forss ja Kanninen (2014).

verrokkeina on lähtökohtaisesti ongelmallista, jos ulkoisvaikutuksia esiintyy (control group contamination).

Klusteroidun otannan optimaalisten alueyksiköiden ja aluerajausten määrittäminen tulee tehdä kattavaan empiiriseen analyysiin perustuen, jossa varmistetaan että alueet ovat taloudellisesti ja demografisesti riittävän edustavia. Kuten edellä todettiin, ideaalinen alueyksikkö olisi hyvin suuri. Käytännössä alueyksikön kokoa määrittää pitkälti kokeilun budjetti, koska laaja alue tarkoittaa korkean intensiteetin otannassa hyvin suurta otosta. Hallinnollisesta näkökulmasta luonteva alueyksikkö voisi olla kunta, sillä korkean intensiteetin otannassa kokeilulla on merkittäviä vaikutuksia kunnallistalouteen.

Perustulokokeilun arvioinnin kannalta myöhemmässä vaiheessa on syytä täsmentää koko maan kattavan otannan ja klusteroidun otannan suhdetta. Riippuen missä laajuudessa klusteroitu otanta toteutetaan, on ratkaistava, tarkastellaanko sitä voimalaskelmissa erillisenä kokeena. Tällöin ulkoisvaikutukset on mahdollista valita kokeilun yhdeksi ensisijaiseksi vasiteeksi. Ratkaisu tosin edellyttää, että ulkoisvaikutusten mittaaminen saadaan määritettyä yksiselitteisesti. Vaihtoehtoisesti klusteroitua otantaa voidaan hyödyntää muista lähtökohdista. Alueellinen kokeilu saattaa olla kiinnostava hallinnolliselta kannalta tai sitä voidaan hyödyntää esimerkiksi haastattelututkimusten toteuttamisessa.

11.4.1 Tutkimusryhmät

Perustulokokeilussa on useita koe- ja verrokkiryhmiä. Koeryhmät poikkeavat toisistaan alueellisesti, demografisesti sekä koeryhmälle tarjottavan perustulomallin mukaan. Alueellisesti ja demografisesti poikkeavat tutkimusryhmät jaetaan kukin satunnaistamalla koe- ja verrokkiryhmiin. Kokeiltavan mallin mukaan poikkeavat koeryhmät voivat sen sijaan hyödyntää samoja verrokkeja.

Alueelliset koeryhmät poikkeavat toisistaan otantatavan ja klusteroidun otannan alueyksiköiden mukaan. Yksinkertaisen satunnaistotannan ryhmää voidaan käsitellä yhtenä suurena koeryhmänä, mutta klusteroidun otannan alueyksiköt tulee käsitellä omina ryhminään. Demografisien ryhmien osalta tulee määrittää erityisen kiinnostuksen kohteena olevat ryhmät. Nämä ryhmät muodostavat omat erilliset koeryhmät, jolle tehdään itsenäiset voimalaskelmat.

Jos perustulokokeilun koeryhmillä on toisistaan poikkeavia perustulomalleja, mahdollistaa se perustulon vaikutusmekanismien tutkimisen. Yksittäinen koeryhmä antaa kyllä tietoa kyseisen perustulomallin työllisyysvaikutuksista, mutta tulosten perustella voi olla hankala päätellä, miten mallia voisi parantaa. Jotta perustulon toimintamekanismeja voitaisiin ymmärtää, tulisi kokeilussa olla useita koeryhmiä, joilla mallit poikkeaisivat sekä perustulon tason että veroasteen osalta. Tällaiseen koeasetelmaan on päädytty myös muun muassa aikaisemmissa yhdysvaltalaisissa perustulokokeissa (Forss ym., 2016).

Perustulon vaikutusmekanismeista olisi tärkeää pystyä erottamaan toisistaan työn tarjonnan tulo- ja substituutiojoustot. Substituutiojoustolla tarkoitetaan vaikutusta, joka seuraa suoraan käytettävissä olevien tulojen muutoksesta. Jos perustulomalli laskee verotusta ja lisää tuloja, voidaan yleensä substituutiojouston vuoksi odottaa pientä työllisyyden lisäystä. Tulojousto taas tarkoittaa vaikutusta, jossa työntekijän suuremmat käytettävissä olevat tulot voivat vähentää työntekoa sitä kautta, että vapaa-aikaa halutaan samaan aikaan lisätä. Näiden todennäköisesti erisuuntaisten vaikutusten tutkiminen olisi tärkeää parhaan perustulomallin rakentamiseksi, eikä näitä vaikutuksia ole mahdollista tunnistaa ilman eri perustulomallien vertailua.

Taulukossa 14 on esitetty havainnollistus erilaisista malleista, joita satunnaistetaan viidelle koeryhmälle. Perustulon tasot ovat esimerkinomaisia, ja niitä vastaavia veroasteita merkitään parametreilla *a* ja *b*. Lopulliset luvut tulee määrittää mikrosimulointien perusteella. Mallissa A0 perusturvaetuudet korvattaisiin perustulolla, mutta ei muuteta verojärjestelmää nykyisestä. Vaikutusmekanismien arvioinnin kannalta on olennaista perustulon tasojen riittävän selkeä vaihtelu ja se, että veroprosentti muuttuu riittävästi, jotta tulo- ja substituutiovaikutukset saadaan selville. Tämän vuoksi malleissa A1 ja B1 tasaveroprosenttia laskettaisiin viidellä prosenttiyksiköllä, kun malleissa A2 ja B2 olisi mikrosimuloinnin perusteella haettu nettotuloilla mitattuna nykyjärjestelmää lähellä olevat veroasteet

Taulukko 14: Esimerkki kokeiltavista perustulomalleista.

Malli	Perustulo, €	Veroprosentti
A0	500	nykyinen
A1	500	<i>a</i> -5
A2	500	<i>a</i>
B1	700	<i>b</i> -5
B2	700	<i>b</i>

Kokeilun budjetti on rajallinen ja verotuksen keventämisestä aiheutuu kustannuksia. Tämän vuoksi verotusta on syytä muuttaa vain pienituloisilta, ja mediaanitulot ylittävältä osalta verotus voi pysyä nykyisenä tai ainakin kustannusneutraalilla tavalla nykyisen kaltaisena. Kokeilutavat mallit tulee viime kädessä valita siten, että koeryhmiin saadaan riittävän suuri otoskoko, sillä muutoin mallien välisiä eroja ei ole mahdollista havaita. Voimalaskelmien perusteella voi siis selvittää, että kokeiltavien mallien määrää syytä vähentää edellä esitetystä.

Kullekin alueellisesti ja demografisesti määritellylle koeryhmälle arvotaan oma verrokkiryhmänsä. Jos tutkimuksen seuranta perustuu rekisteritietoihin, kontrolliryhmä voidaan periaatteessa määrittää hyvin laajaksi, koko koeryhmän ulkopuolelle jäävän kohdeväestön kokoiseksi. Pienimmillään kontrolliryhmässä on yleensä vähintään sama määrä henkilöitä kuin sitä vastaavassa koeryhmässä. Jos kontrolliryhmän koon kasvattaminen aiheuttaa kustannuksia esimerkiksi postituksen vuoksi, sen optimaalinen koko on syytä määrittää budjetti- ja otoskolaskelmien perusteella.

11.4.2 Voimalaskelmat

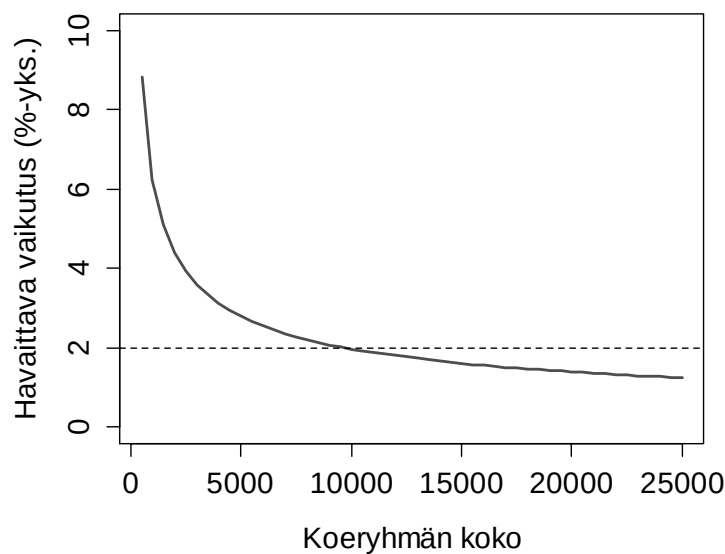
Tutkimusryhmien otoskoot määritellään voimalaskelmien (power calculation) perusteella. Voimalaskelmat kertovat, kuinka suuri otoskoko tarvitaan, jotta perustulokokeilun vaikutus on mahdollista havaita arvioinnin yhteydessä. Etukäteen suunnitellut arvioitavat vastemuuttujat ja niille tehdyt voimalaskelmat varmistavat, että arvioinnin tilastollinen testaus on yksiselitteistä ja luotettavaa.

Voimalaskelma tehdään jokaiselle koeryhmälle erikseen. Edellä kuvatun perusteella alueellinen koe ja laajempi yksinkertaisen satunnaisotannan koe vaativat mahdollisesti omat voimalaskelmansa. Perustasolla voimalaskelmat koskevat vain keskimääräistä vaikutusta kohdeväestössä. Kokeilussa halutaan mahdollisesti arvioida perustulon vaikutusta erikseen määriteltujen kohderyhmien kohdalla, jolloin voimalaskelmia ei tehdä koko kohdeväestölle vaan jokaiselle kohderyhmälle erikseen.

Kokeilulle voidaan myös määritellä useampia vastemuuttujia, joille voimalaskelmat tehdään. Koska kokeilun tavoite on työllisyyden parantaminen, voimalaskelmassa on syytä valita ensisijaiseksi vasteeksi työllisyysaste. Arvioinnissa voidaan tarkastella myös muita vasteita, mutta kokeilun onnistumista tulee arvioida vain ensisijaisten muuttujien suhteen, joille on tehty voimalaskelmat. Muut vasteet ovat toissijaisia ja niiden avulla voidaan tehdä tarkentavaa analyysia mutta ei arvioida kokeen onnistumista.

Kuviossa 7 on havainnollistava esimerkki perustulokokeilun koeryhmän koosta ja pienimmästä havaittavasta työllisyysvaikutuksesta.⁵⁶ Kuviosta nähdään, että 10 000 hengen koeryhmä varmistaisi sen, että kokeilussa voitaisiin havaita tilastollisesti merkitsevä tulos, jos perustulomalli muuttaisi työllisyysastetta kahden prosenttiyksikön verran. Tämän perusteella voidaan päätellä että, jos perustulomalli ei muuta työllisyyttä selvästi, vähintään yli yhdellä prosenttiyksiköllä, arvioinnissa ei todennäköisesti saada merkitsevää tulosta suurellakaan otoskoolla. Toisaalta jos kokeilun otoskoko jää pieneksi, alle 10 000 henkeen, tulee kokeilun muuttaa työllisyyttä huomattavan paljon, useammalla prosenttiyksiköllä, jotta arvioinnissa olisi toivoa havaita merkitsevä vaikutus.

Kuvio 7. Esimerkki pienimmästä havaittavasta vaikutuksesta ja otoskoosta.



11.5 Kohdeväestö

Perustulokokeilun kohdeväestö tarkoittaa ihmisjoukkoa, johon kokeilun otanta kohdistetaan. Kohdeväestön rajausta tulee perustua henkilöiden taustatietoihin, jotka ovat tutkijoiden käytössä ennen kokeilun alkua. Käytännössä kohdeväestö voidaan rajata esimerkiksi tuoreimpien verotietojen ja Kelan etuusrekisterin tietojen avulla.

Kohdeväestön rajausta vaikuttaa ratkaisevasti kokeilun kustannuksiin kahdella eri tavalla. Ensinnäkin jos kokeilu keskittyy väestöryhmiin, joille perustulo nostaa nykyistä etuustasoa mer-

⁵⁶ Laskelman parametrit ovat seuraavat (ks. Duflo ym., 2007). Tyypin I virhe eli merkitsevyystaso on 5 % ja tyypin II virhe on 20 %. Työllisyysasteen pienituloisessa kohdeväestössä on oletettu olevan 55 %. Kontrolliryhmän on oletettu konservatiivisesti olevan koeryhmän suuruinen. Jos verrokkien määrää voidaan kasvattaa ilman kustannuksia, laskee se pienintä havaittavaa vaikutusta useammalla prosenttiyksikön kymmenyksellä.

kittävästi, jää kokeilun otoskoko paljon pienemmäksi kuin silloin, jos kohdeväestön etuustaso ei muutu. Toiseksi osa väestöryhmistä on sellaisia, että heiltä voi odottaa kokeilussa vain pieniä työllisyysvaikutuksia. Heidän kohdallaan vaaditaan huomattavasti suurempi otoskoko kuin väestöryhmillä, joiden voidaan odottaa reagoivan helpommin.

Näiden syiden vuoksi on ensisijaisen tärkeää, että kokeilun kohdeväestö rajataan kustannustehokkaasti ottaen huomioon kokeilun tavoitteet, kohdeväestön budjettivaikutukset sekä odotetut työllisyysvaikutukset. Seuraavassa käydään tarkemmin läpi kokeilubudjettiin vaikuttavia tekijöitä ja aikaisempaa tutkimustietoa työllisyysjoustoista. Tämän jälkeen keskustellaan mahdollisista tarkemmista demografisista rajauksista kohdeväestöön.

11.5.1 Kokeilubudjetin merkitys

Kohdeväestön valinta on kiinteässä yhteydessä 20 miljoonan euron kokeilubudjettiin. Tärkein kysymys on, voidaanko kokeilubudjettiin sisällyttää perustulon maksamisen vuoksi säästyviä etuusmenoja. Ilman tätä mahdollisuutta kokeilubudjetilla kyetään maksamaan esimerkiksi 500 euron perustuloa kahden vuoden ajan vain 1 700 henkilölle. Jos 500 euron perustulo korvaisi 250 euron verran henkilöille maksettavia etuuksia, koeryhmä kaksinkertaistuisi. Koeryhmän koko kasvaisi yli 8 000 henkilöön perustulon nettokustannusten ollessa 100 euroa koeryhmän jäsentä kohden. Jos perustulo korvaisi sitä vastaavan summan henkilöiden saamia etuuksia, koeryhmää rajoitaisi enää kyseisiä etuuksia saavien henkilöiden lukumäärä.

Kokeiluun osallistuvien työllisten kannalta taas on olennaista, voidaanko perustulomallissa kerättäviä korkeampia veroja huomioida kokeilubudjetissa. Jos perustulomallissa keskituloisten työllisten käteen jäävät tulot eivät juuri muutu ja budjetti määritetään nettokustannuksiin perustuen, voidaan keskituloisia sisällyttää kohdeväestöön pienin kustannuksin. Jos budjettia ei määritetä nettokustannusten mukaan, tulee työllisistä kaikkein kallein ryhmä kokeilun kannalta. Tällöin kokeilu kannattaa todennäköisesti rajata lähinnä henkilöihin, joilla perustulo korvaa nykyisiä etuuksia.

11.5.2 Työllisyysvaikutukset aiemman tutkimuksen valossa

Kun kokeilubudjetin määrittystapa on ratkaistu, tulee pohtia keiden kohdalla koeasetelma mahdollistaa työllisyysvaikutusten havaitsemisen. Rahallisten kannustimien osalta Talouspolitiikan arviointineuvoston tilaama tutkimus (Matikka ym., 2016) kokoaa viimeaikaisen tutkimustiedon siitä, miten työntekopäätökset reagoivat verotuksessa ja sosiaaliturvassa tapahtuviin muutoksiin. Aiempien tutkimustulosten perusteella työssä käyvien työtunnit eivät juuri reagoi veroasteen muutoksiin. Työhön osallistumispäätöksen kohdalla vaikutukset ovat osoittautuneet hieman suuremmiksi keskimääräisen osallistumisjouston ollessa kuitenkin varsin maltillinen eli alle 0.3. Tämä tarkoittaa sitä, että työllistyessä käteen jäävän tulon 10 prosentin kasvun on havaittu lisäävän työllistyneiden osuutta vajaalla 3 prosentilla.

Perustulokokeilun työllisyysvaikutusten arvioinnille alhaiset työn tarjonnan joustoestimaatit asettavat todellisen haasteen. Koeryhmään pitäisi valita vakituksessa työsuhteessa olevia henkilöitä mitä ilmeisimmin kymmeniä, ellei jopa satoja tuhansia, jotta koeasetelma paljastaisi perustulokokeilun aiheuttamat muutokset heidän käyttäytymisessään. Työllisyyden ulkopuolella olevien kohdalla vaikutuksia on helpompi havaita, mutta täysin kivuttomasti koeasetelma ei kuitenkaan synny. Oletetaan tilanne, jossa perustulokokeilu kasvattaa työllistymisen jälkeisiä käytettävissä olevia tuloja 1 000 eurosta 1 100 euroon. Aiempien tutkimustulosten perusteella (osallistumisjoustolla 0.3) voisimme odottaa alustavan voimalaskelman, mittaushetken noin 50 prosentin työllisyysasteen kasvavan vajaalla 1.5 prosenttiyksiköllä. Tämän kokoluo-

kan vaikutuksen yksiselitteinen erottaminen satunnaisvaihtelusta vaatii alustavan voimalaskelman perusteella yli 20 000 henkilön koeryhmää.

Mikäli perustulo vaikuttaa työllistymispäätöksiin ensisijaisesti rahallisten kannustimien välityksellä, kokeilu vaatii siis joko suuren koeryhmän, reilusti yli 10 prosentin eroja työllistymisen jälkeen käteen jäävissä tuloissa tai keskittymistä todella suuren työllistymispotentiaalin omaaviin ryhmiin. Vaihtoehtoisesti perustulokokeilun voidaan ajatella edistävän työllisyyttä ensisijaisesti byrokraloukkuja purkamalla. Byrokraloukkujen poistamista koskevista osallistumisjoustoista tiedossamme ei ole aikaisempia tutkimustuloksia, joten niiden vaikutusta on etukäteen mahdoton ennakoida.

11.5.3 Pohdintaa kohdeväestöstä

Edellisen perusteella kohdeväestön valintaa rajoittavat valittava perustulomalli ja sen parametrit, eri ryhmille nykyisin maksettavat etuudet sekä oletukset siitä, miten työllistymispäätökset reagoivat perustulouudistukseen erilaisissa ryhmissä. Esiselvitysvaiheessa ei ole vielä tiedossa, mitä perustulomallia esiselvityksen pohjalta ehdotetaan kokeiltavaksi. Tiedossa ei ole myöskään vielä sitä, miten paljon Kelan etuuksia kokeilun kannalta kiinnostavilla ryhmillä voidaan olettaa säästyvän kaksivuotisen kokeilun aikana. Tarkka kohdeväestön valinta voidaan tehdä vasta esiselvitysvaiheen jälkeen. Tässä keskitymme lähinnä pohtimaan mahdollisia ryhmiä, joille esiselvityksen jälkeen ehdotettavaa perustulomallia joko kannattaisi tai ei kannattaisi kohdentaa varsinaisessa kokeilussa.

Työllisyysvaikutusten arvioinnissa on luonteva lähtökohta keskittyä ryhmiin, joiden työllisyyslannetta perustulomallilla halutaan parantaa. Yksin tämä peruste rajaa vanhuuseläkeläiset kokeilun ulkopuolelle. Eläketasojen muuttaminen perustulon tason ja veroveroprosenttien välityksellä olisi myös perustuslain omaisuuden suojan kannalta ongelmallista, koska siinä muutettaisiin ansaittuja etuuksia. Samasta perustuslaillisesta syystä ansiosidonnaista työttömyyspäivärahaa saavat henkilöt ovat kokeilun kannalta ongelmallinen ryhmä, mikäli kokeiltava perustulomalli heikentäisi ansiosidonnaisen työttömyysturvan tasoa.

Työmarkkinoille vahvasti kiinnittyneet keski- ja suurituloiset työntekijät on luontevaa rajata perustulokokeilun kohdeväestön ulkopuolelle. Aiemman tutkimustiedon perusteella he eivät juuri reagoi veroasteessa tapahtuviin pieniin muutoksiin, jotka kokeilun puitteissa olisivat mahdollisia. Heille ei myöskään makseta sellaisia etuuksia, joita osittainen perustulomalli saattaisi korvata. Jos ryhmälle haluttaisiin havaita työllisyysvaikutuksia, vaatisi se todennäköisesti joko niin kalliin perustulomallin tai suuren otoskoon, että kokeilubudjetti ei siihen riittäisi. Tämän vuoksi on perusteltua kohdentaa kokeilu pienituloisiin kotitalouksiin.

Opiskelijoiden mukaan ottamista perustulokokeiluun ei myöskään voida perustella työllisyysvaikutusten näkökulmasta. Heidän kohdallaan ensisijainen tavoite pitäisi olla opintojen loppuun suorittaminen. Perustulon vaikutus opintojen valmistumisaikaan on kyllä sinällään mielenkiintoinen kysymys. On kuitenkin kovin epävarmaa, pystytäänkö tätä vaikutusta havaitsemaan kokeilulle suunnitellun kahden vuoden puitteissa.

Toinen opiskelijoita koskeva varaus juontuu kokeilubudjetista. Tarkastellaan esimerkiksi 500 euron tasoista perustuloa. Yhden opiskelijan nettokustannus kokeilussa olisi tällöin perustulo vähennettynä opintorahalla. Noin 250 euron opintorahalla, kokeilubudjetti riittäisi korkeintaan 3 300 opiskelijaan, mikäli kaikki muut väestöryhmät jätettäisiin perustulokokeilun ulkopuolelle. Opiskelijoista koostuvaa koeryhmää kyettäisiin kasvattamaan korvaamalla perustulolla opintotuen lisäksi myös asumislisä. Tosin tällöin perustulokokeilusta muodostuisi korkeakoulua suorittavien kohdalla lähinnä opintotuen tulorajojen poistokokeilu. Mikäli opiskelijat halutaan

perustulon piiriin, olisi heille perusteltua järjestää oma monivuotinen kokeilunsa, jonka tavoitteet liittyisivät ensisijaisesti opintomahdollisuuksiin ja opintojen edistymiseen.

Kokeilubudjetin kannalta opiskelun ja työllisyyden ulkopuolella olevat nuoret muodostavat vielä opiskelijoitakin ongelmallisemman ryhmän. Tämän ryhmän asemaa on pyritty edistämään erilaisten nuorille suunnattujen aktivointitoimien, kuten nuorisotakuun, välityksellä. Samanaikaisesti on nähty aiheelliseksi alentaa nuorille maksettuja etuuksia. Etuuksien vähentäminen on toteutettu esimerkiksi rajoittamalla nuorten oikeutta työmarkkinatukeen ja maksamalla kotona asuville täysi-ikäisille nuorille alennettua toimeentulotuen perusosaa. Alhaisemman etuustason vuoksi nuoret ovat kokeilun kohderyhmänä selvästi aikuisia kalliimpi ryhmä, jolloin jää riskiksi, että heille kohdennetun kokeilun otoskokoa ei saada riittävän suureksi.

Esiselvityksen pohjalta valittavaa perustulomallia tarkennettaessa kannattaa siis vakavasti harkita, sisällytetäänkö nuoret perustulokokeiluun vai kasvatetaanko ennemmin koeryhmän kokoa hieman vanhemmissa ikäryhmissä. Mikäli perustulokokeilu osoittautuu toimivaksi vanhemmissa ikäryhmissä, seuraava askel voisi olla perustulon kokeilu nuoremmissa ikäryhmissä, mahdollisesti samassa kokeilussa opiskelijoiden kanssa.

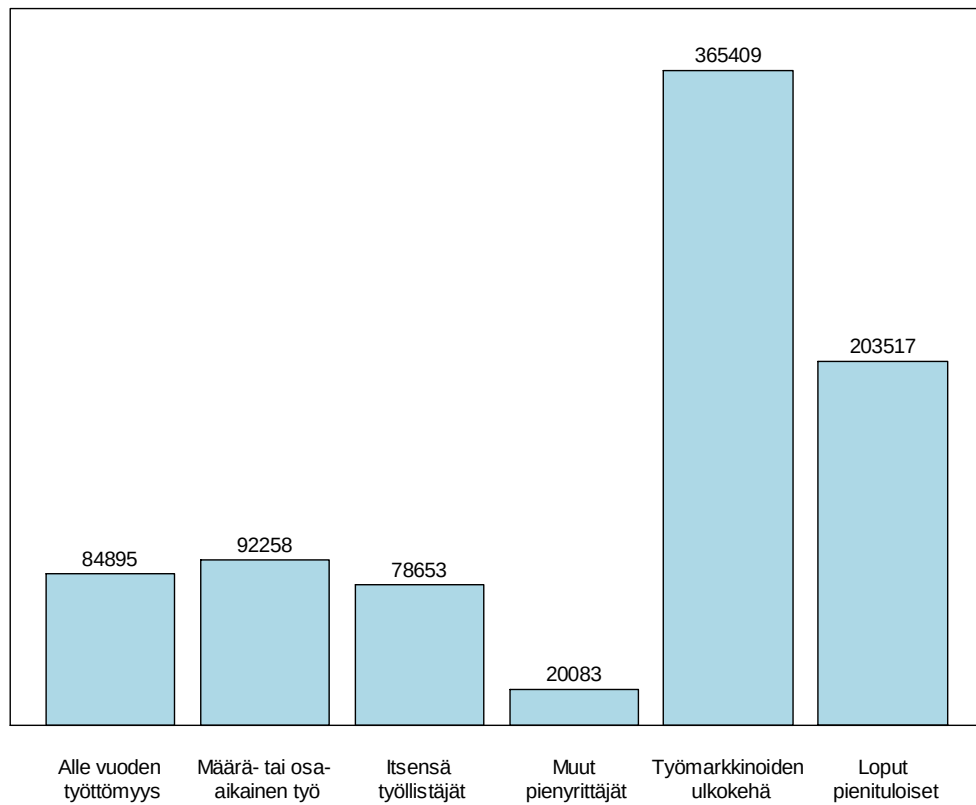
11.5.4 Pienituloiset kohdeväestönä

Jos perustulokokeilu kohdennetaan edellä esitetyllä tavalla, kohdeväestö koostuisi 25–63-vuotiaista pienituloisista henkilöistä tai kotitalouksista. Kohdeväestön koko riippuu pienituloisuuden määritelmästä ja siitä, tarkastellaanko pienituloisuutta henkilö- vai kotitaloustasolla. Pienituloisuus on syytä määritellä laajasti sen tulojakauman osan mukaan, jota nykyisen etuusjärjestelmän korkeat efektiiviset marginaaliveroasteet koskevat. Lisäksi on huomioitava, että kokeilun otannan täytyy perustua mahdollisimman tuoreisiin rekisteritietoihin, joten pienituloisuus pitää määritellä ennakkoverotietojen pohjalta eikä kotitalouden käytettävissä olevia tuloja ole mahdollista ottaa huomioon kuin enintään hyvin karkealla tasolla.

Alustavia kohdeväestön tarkasteluita on tehty Tilastokeskuksen tulonjaon palveluaineistosta. Rajaamalla kohdeväestö alle mediaanitulon (23 301 euroa) ansaitseviin, saadaan 25–63-vuotiaiden, ei-opiskelevien henkilöiden lukumääräksi 845 000. Heistä on työkyvyttömyyseläkkeellä tai pitkäaikaisesti sairaina 159 000 henkilöä ja kotia, lapsia tai muita omaisia hoitamassa 70 000 henkilöä. Näiden kahden ryhmän sisällyttämistä perustulokokeiluun lienee syytä vielä erikseen harkita.

Kuvio 8 esittää yhden luokittelun edellä kuvattujen 845 000 henkilön jakautumisesta erilaisiin perustulokokeilun kannalta kiinnostaviin ryhmiin. Kuvion perusteella 43 prosenttia kohdeväestöstä koostuu pitkäaikaistyöttömistä, toimeentulotuen varassa olevista, työkyvyttömyyseläkeläisistä tai pitkäaikaissairaista (työmarkkinoiden ulkokehä). 11 prosentilla kohdeväestöstä on määrä- tai osa-aikainen työsuhde. Noin kymmenen prosenttia kohdeväestöstä luokituu sekä alle vuoden työttöminä olleisiin että pienituloisiin itsensä työllistäjiin. Muiden pienyrittäjien lukumäärä jää varsin vähäiseksi. Neljännes kohdeväestöstä ei luokitu mihinkään edellisistä ryhmistä. Tässä joukossa on eniten vakituisessa työssä olevia pienituloisia ja kotona lapsia tai muita omaisia hoitavia. Liitteenä olevassa taulukossa on esitelty ryhmien rakenne tarkemmin.

Kuvio 8. Pienituloisten luokittelu



Huom: (i) Pienituloisiksi itsensä työllistäjiksi on luokiteltu henkilöt, joiden sosioekonominen asema on yksinyrittäjä/vapaiden ammattien harjoittaja tai jotka ovat käyttäneet freelancer-verokorttia tai jotka ovat saaneet apurahaa verotietojen mukaan; (ii) Työmarkkinoiden ulkokehällä olevia kuvaava luokka koostuu henkilöistä, jotka on luokiteltu sosioekonomisen aseman mukaan pitkäaikaistyöttömiksi tai joiden pääasiallinen toiminta on työkyvytön/pitkäaikaissairas tai jotka ovat saaneet toimeentulotukea yli 6 kuukauden ajan.

Taulukko 15. Kohdeväestön rakenne, 25–63-vuotiaat alle mediaanituloiset (23 301 euroa vuodessa).

	Koko kohdeväestö	Alle vuoden työttömyys	Määrä- tai osa-aikaisessa työssä	Pienituloiset itsensä työllistäjät	Muut pienyrittäjät	Työmarkkinoiden ulkokehä	Loput pienituloiset
Sukupuoli							
mies	421 893	34 494	41 249	40 869	13 511	209 838	81 932
nainen	514 233	57 523	78 830	42 623	6 572	171 849	156 837
Ikä vuosina							
25-34	287 867	36 066	66 392	22 921	2 304	71 052	89 133
35-44	173 202	14 356	19 163	20 469	3 090	64 993	51 130
45-54	198 248	22 558	13 776	20 284	7 070	91 825	42 733
55-64	276 810	19 037	20 747	19 819	7 619	153 815	55 773
Jäsenen koulutusaste							
perusaste	207 327	15 128	12 132	11 579	4 608	121 905	41 975
keskiaste tai alin korkea-aste	573 290	60 615	75 219	49 746	13 174	228 406	146 130
alempi korkeakouluaste	97 141	9 647	23 737	10 691	1 132	17 292	34 641
väh. ylempi korkeakouluaste	58 369	6 628	8 990	11 475	1 169	14 083	16 024
Kotitalouden rakenne							
1 aikuinen	254 178	14 940	29 364	11 133	2 833	166 282	29 626
1 aikuinen, lapsia	28 331	6 108	4 313	1 953	123	8 991	6 843
2 aikuista	315 093	35 036	45 009	36 914	8 605	117 830	71 698
2 aikuista, lapsia	238 998	25 387	31 008	24 411	5 831	53 625	98 736
muut	99 526	10 547	10 384	9 081	2 691	34 958	31 865
Toiminta joulukuussa							
palkansaajana kokoaikatyössä	147 706	35 094	17 123	7 243	81	11 817	76 349
palkansaajana osa-aikatyössä	85 771	8 888	65 084	2 705	376	8 718	.
yrittäjä kokoaikatyössä	121 724	3 799	281	61 075	18 541	814	37 213
yrittäjä osa-aikatyössä	14 005	2 049	4 616	6 145	853	343	.
työtön	198 567	26 167	.	.	.	171 461	939
opiskelija tai koululainen	91 311	7 123	27 820	4 839	.	16 277	35 252
eläkkeellä, pl. työkyvytt.	35 796	4 229	1 121	74	.	4 452	25 919
työkyvytt.eläkkeellä	158 680	.	.	.	.	158 680	.
varusmiespalvelu tms.	237	.	.	.	.	.	237
hoitaa kotia tai omaisia	69 965	2 923	3 754	733	.	5 244	57 310
jokin muu toiminta	12 366	1 747	279	678	232	3 880	5 550
Työsuhteen luonne päätyöpaikassa							
ei työssä	427 868	20 955	105	1 628	.	305 488	99 692
työsuhde jatkuva tai pysyvä	351 991	29 813	55 303	75 455	20 083	32 431	138 907
määräaikainen tai tilapäinen	155 862	41 250	64 435	6 409	.	43 767	.
ei osaa sanoa	405	.	236	.	.	.	170
Desiili, henkilöpainot							
1. kvintiili	397 260	30 739	41 392	26 588	5 155	219 744	73 642
2. kvintiili	203 207	25 624	31 181	17 943	2 648	70 451	55 361
3. kvintiili	156 926	18 181	21 964	16 143	4 652	48 762	47 224
4. kvintiili	105 643	10 437	15 392	11 281	4 601	28 789	35 143
5. kvintiili	73 091	7 037	10 149	11 538	3 027	13 941	27 399
Henkilön tulot, euroa							
0-4999	117 562	3 676	9 084	25 430	4 981	29 834	44 557
5000-9999	227 404	10 952	18 546	14 002	2 911	140 461	40 532
10000-14999	219 221	13 894	27 673	17 300	4 612	111 714	44 028
15000-19999	211 287	35 445	35 707	16 798	4 687	68 338	50 311
20000-	160 653	28 051	29 068	9 963	2 891	31 339	59 341
Yhteensä	936 127	92 018	120 078	83 492	20 083	381 686	238 769

12. PERUSTULOMALLIT JA MIKROSIMULOINNIT⁵⁷

Seuraavassa esitellään laskelmia, jotka on tehty mikrosimulointimallilla erilaisista perustulovaihtoehtoista. Esitetyt laskelmat jakautuvat esimerkkilaskelmiin ja aineistopohjaisiin simulointilaskelmiin. Simulointilaskelmat on tehty muokatulla SISU- ja JUTTA-mikrosimulointimalleilla.

Aineistopohjaisissa laskelmissa on käytetty pohja-aineistona vuoden 2013 tulonjaon palvelu-aineistoa, joka on noin 27 000 henkilön ja noin 11 000 kotitalouden otos Suomessa vakinaisesti asuvasta väestöstä. Näillä laskelmilla pyritään selvittämään, miten eritasoiset perustulot olisivat rahoitettavissa ottamalla huomioon nykyisen sosiaaliturvan osittaisesta korvaamisesta saatavat säästöt ja tuloverojärjestelmän muutokset. Useimmissa laskelmissa perustuloa saavan henkilön nykyinen tuloverotus korvataan yksinkertaisella tasaverolla, mutta myös muita vaihtoehtoja on tarkasteltu. Tasaverolaskelmilla pyritään antamaan realistinen kuva siitä, millaisella veroasteella perustulo voitaisiin rahoittaa. Se ei tarkoita sitä, että perustuloa kokeiltaessa olisi rajoitettava tässä esitettyihin tasaveromalleihin tai tasaveron tasoihin. Simuloimalla on selvitetty myös tasaverotuksen ja nykyisen verojärjestelmän yhdistelmää, nykyisen verojärjestelmän soveltamista lähes sellaisenaan tai hieman muunneltuna, yksinkertaisen progressiivisen veroasteikon soveltamista sekä perustulon toteuttamista negatiivisena tuloverona.

Simulointilaskelmien ohella esitetään esimerkkilaskelmia tulonmuodostuksesta erilaisissa esimerkkikotitalouksissa nykyisessä tulonsiirtojärjestelmässä ja toisaalta erilaisissa perustulovaihtoehtoissa. Useimmissa esimerkeissä sovelletaan aineistosimuloinnissa johdettua tarkasteltavaa perustulotasoa vastaavaa tasaveroprosenttia. Esimerkkilaskelmissa kiinnitetään erityistä huomiota sellaisiin tilanteisiin, joissa kannustinongelmat kasautuvat tuottaen korkeita efektiivisiä marginaaliveroasteita ja työllistymisveroasteita, toisin sanoen tapauksiin, joissa nykyisin palkkatulon lisäyksen vaikutus nettotuloihin on vähäinen tai jopa olematon. Esimerkkilaskelmissa huomio kohdistuu ensi sijassa vuokra-asunnossa asuviin työttömiin ja osa-aikatyötä tekeviin, joiden kohdalla nykyisen sosiaaliturvajärjestelmän toimivuudessa nähdään usein ongelmia.

Aineistosimuloinnit perustuvat vuoden 2013 rekisteri- ja kyselytietoihin ja vuoden 2013 lainsäädäntöön. Oletamme, että tämä antaa riittävän hyvän kuvan perustulon rahoitusmahdollisuuksista ja -vaihtoehtoista myös nykytilanteessa, vaikka lainsäädännössä onkin tapahtunut erinäisiä muutoksia vuoden 2013 jälkeen. Talouden ja väestön rakenteissa tai tulotasossa ei ole kuitenkaan tapahtunut kovin suuria muutoksia vuodesta 2013 vuoteen 2016. Aineistosimuloinnin tuloksiin sisältyvät myös ne väestöryhmät, joille perustuloa ei mallissa lasketa ja joita verotetaan normaalin verolainsäädännön mukaisesti. Näitä ovat ensi sijassa eläkeläiset. Kotitalouksissa voi olla perustuloa saavien henkilöiden ohella eläkeläisiä, joille perustuloa ei mallissa lasketa. Vähäinen vaikutus tuloksiin on niillä alle 18-vuotialla, joilla on omia tuloja.

Simulointilaskelmat ovat staattisia eli muutosten mahdollisia käyttäytymisvaikutuksia ei arvioida eikä oteta huomioon. Olemassa olevia tuloja jaetaan uudestaan sovittamalla perustulo yhteen nykyisen sosiaaliturvan kanssa ja tuloverotusta muuttamalla. Esimerkkilaskelmat on tehty vuoden 2016 lainsäädännöllä. Niiden tuloksiin vaikuttavat siten varsin tuoreet lainsäädännön muutokset, kuten 300 euron suojaosan käyttöönotto työttö-myysturvan soviteltua

⁵⁷ Tämä jakso perustuu liitteenä oleviin Pertti Honkasen ja Miska Simanaisen mikrosimulointilaskelmiin.

päivärahaa laskettaessa ja myös yleisessä asumistuessa, tuloverotuksen uusimmat muutokset, lapsilisien leikkaaminen, verotuksen lapsivähennys ym. Perustulo-vaihtoehtoa kuvaavissa esimerkkilaskelmissa nykyistä lainsäädäntöä mm. asumistuesta ja toimeentulotuesta sovelletaan sellaisenaan ottamalla huomioon perustulo uutena tulolajina.

Tässä jaksossa käydään lyhyesti läpi eräitä kuvioita ja taulukoita, joita on laajemmin kerätty liitteeseen. Tässä esitetyn lyhyen tarkastelun tavoitteena on antaa lukijalle tulkinta-avain liitetaulukkojen ja kuvioitte ymmärtämiseen. Myöhemmissä jaksoissa, jotka käsittelevät osittaista perustulo ja muita malleja, otetaan esimerkinomaisesti esille vain eräitä keskeisiä havaintoja. Liitetaulukkoon kerätty materiaalia ei kokonaisuudessaan ole mahdollista käsitellä. Liitekuvat – ja taulukot puhuvat omasta puolestaan.

12.1 Laskentamallien kuvaus

Lähtökohtaisesti aineistosimulaatiot ja esimerkkilaskelmat esitetään seuraavissa mallikehyksissä. Aineistopohjaisia simulaatioita tuotetaan perustuloille 450, 550, 650 ja 750 €. Tekstissä tulokset esitetään pääasiassa perustuloille 550 € tai sekä 550 € että 750 €. Ylemmät perustulot jätetään maininnan tasolle eikä niitä tarkemmin malliteta. Näin siksi, että puhtaaseen perustuloon liittyy vahvat institutionaalis-poliittiset haasteet – kuten edellä on kuvattu – ja vahvat taloudelliset reunaehdot. Malli olisi varsin kallis, eikä ole realistista olettaa, että syyperusteista ja ansiosidonnaisista etuuksista voitaisiin luopua. Eri vaihtoehtojen havainnollistamiseksi simulointeja on tehty eri tyypisillä veromalleilla (kustannusneutraali tasavero, progressiivinen veroasteikko, perustulon yhdistäminen joko verottomana tai verollisena etuutena nykyiseen verojärjestelmään) ja erityyppisillä vuokratasoilla ja asumistukijärjestelmillä. Tilasyistä suurin osa näistä harjoitelmista esitetään pääsääntöisesti liitekuvioina (115-132) ja taulukkoina (38-41).

Esimerkeissä kuvataan:

- A. Nykylainsäädäntö (aineistosimulaatioissa 2013 ja esimerkkilaskelmissa 2016)
- B. Perustulon pohjamalli (täysi / puhdas ja osittainen perustulo)
 - a. Perustulo maksetaan kuukausitasolla kaikille yli 18-vuotiaille, mutta ei eläkeläisille (vanhuuseläkkeet, työkyvyttömyyseläkkeet)
 - b. Perustulo vähennetään verotettavista syy-perusteisista sosiaaliturvaetuksista (ansiopäiväraha, peruspäiväraha, työmarkkinatuki, sairauspäiväraha, vanhempainpäiväraha, kotihoidontuki), soviteltu työttömyyspäiväraha säilytetään
 - c. Opintorahat korvataan perustulolla, mutta opiskelijoille simuloidaan opintotuen asumislisä
 - d. Yksinkertainen tasaveromalli: ansio- ja pääomatuloja verotetaan samalla tavalla, mallissa ei ole verottomia osinkoja, perustulo on veronalaista ansiotuloa, mutta ansiotuloihin kohdistetaan perustuloa vastaava verovähennys)
 - e. Perustulo huomioidaan asumistukea ja toimeentulotukea pienentävänä tulona
- C. Negatiivinen tulovero ja
- D. Muut mahdollisuudet kokeilla perustuloa. Tässä jaksossa mallitetaan lyhyesti Iso-Britannian universal credit –tyyppistä ajatusta.

Esimerkkilaskelmissa (joista yksityiskohtaisemmat laskelmat esitetään liitteessä ”Perustulo-hankkeen mikrosimulointituloksia”) selvitetään miten henkilön tai kotitalouden käytettävissä olevat kokonaistulot muuttuvat kun henkilön tai kotitalouden palkkatulot kasvavat. Lähtötilanteessa henkilöllä ei ole lainkaan palkkatuloja. Jos henkilö on tällöin oikeutettu työttömyysturvaan, oletetaan että, palkkatulo sovitetaan yhteen työttömyysturvan kanssa sovitellun päivärahan kaavalla. Tämä tehdään kaavamaisesti jättämällä huomiotta työttömyysturvalain määräykset, joissa sovitellun päivärahan käyttö rajoitetaan osa-aikatyöhön, lyhennettyyn työai-

kaan tai enintään kahden viikon mittaiseen kokoaikatyöhön. Työaika ei saisi ylittää 80 prosenttia normaalista kokoaikatyön työajasta, mutta tätä rajoitusta ei oteta laskelmissa huomioon. Soviteltu päiväraha johdetaan tässä kuitenkin pelkästään alkuperäisestä työttömyyspäivärahasta ja kuukausipalkasta. Tuloverot lasketaan soveltaen vuoden 2016 lakeja keskimääräisellä kunnallisveroprosentilla. Kirkollisveroa ei oteta huomioon. Asumistuki ja toimeentulotuki lasketaan samoin vuoden 2016 lakien perusteella jolloin niihin vaikuttavat mm. työtulojen suojaosuudet: 300 euroa bruttopalkkana asumistuessa ja 150 euroa nettopalkkana toimeentulotuessa. Perustulomalleissa perustulo on osa bruttotuloa, joka otetaan huomioon asumistukea laskettaessa ja vastaavasti osa nettotuloa, joka vaikuttaa mahdollisen toimeentulotuen suuruuteen. Asumistuki johdetaan suoraan asumistuen kaavoista. Asumistukilain määräyksiä siitä, miten suuri tulon muutos edellyttää asumistuen tarkistamista, ei oteta huomioon. Asumistukilain mukaan asumistukea on tarkistettava, jos ruokakunnan jatkuvat kuukausitulot ovat nousseet vähintään 400 euroa tai alentuneet vähintään 200 euroa (asumistukilaki 338/2014 27 §).

Asumistuki lasketaan olettamalla, että henkilö tai kotitalous asuu asumistuen kolmannessa kuntaryhmässä. Siihen kuuluvat Tampere, Turku, Oulu, Kuopio, Rovaniemi ja useimmat muut suurehkot tai keskisuuret kaupungit varsinaista pääkaupunkiseutua lukuun ottamatta. Kolmannessa asumistukiryhmässä asuu 49 % asumistuen saajista (taulukko x) . Vuokraksi katsotaan asumistuessa huomioon otettava enimmäisasumismeno perheen koon ja kuntaryhmän mukaan. Esimerkiksi yksin asuvalla se on 411 euroa kuukaudessa kolmannessa kuntaryhmässä. Näin menetellään myös toimeentulotukea laskettaessa, jolloin muita asumiskustannuksia ei oteta huomioon. Asumistuen ja myös toimeentulotuen osuus laskelmissa kasvaisi, jos oletettaisiin kotitalouksien asuvan Helsingissä tai muualla pääkaupunkiseudulla (jossa asuu n 14 % asumistuen saajista) tai jos muuten oletettaisiin korkeammat vuokrat ja muut asumiskustannukset. Vastaavasti muutoksia tapahtuisi myös muissa kuntaryhmissä (taulukko 16)

Taulukko 16. Asumistuen saajien määrät ja prosenttiosuudet asumistuen eri kuntaryhmissä vuonna 2013

Kuntaryhmä	Väestö	Osuus	Kotitaloudet	Osuus	Asumistuen saajat	Osuus
1	587 000	10,9%	320 000	12,2%	32 000	13,5%
2	490 000	9,1%	226 000	8,6%	20 000	8,3%
3	2064 000	38,4%	1039 000	39,6%	118 000	49,3%
4	2230 000	41,5%	1039 000	39,6%	69 000	29,0%
Yhteensä	5371 000	100,0%	2624 000	100,0%	239 000	100,0%
Asumistuen saajat tarkoittaa yleistä asumistukea saaneita kotitalouksia						
Laskettu tulonjaon palveluaineistosta						

Taulukko 17. Ruokakunnan koko ja yleisen asumistuen normivuokrat asumistuen eri kuntaryhmissä.

Ruokakunnan koko	Kuntaryhmä 1 (e/kk)	Kuntaryhmä 2 (e/kk)	Kuntaryhmä 3 (e/kk)	Kuntaryhmä 4 (e/kk)
1	508	492	411	362
2	735	706	600	527
3	937	890	761	675
4	1095	1038	901	804

12.2 Täysi eli puhdas perustulo

12.2.1 Mitä puhdas perustulo on?

Puhdas perustulo voidaan ymmärtää malliksi, joka korvaisi käytännössä syyperusteiset etuudet mahdollisimman laajasti. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että perustulon taso asettuisi nykyistä perusturvaa korkeammalle tasolle. Suomessa tällaisia malleja on esitetty etenkin 1980-luvulla, jolloin korkea perustulo nähtiin keinona vastata automaation synnyttämään teknologiseen työttömyyteen. Täysi perustulo on nähty niin meillä kuin muuallakin keinona vähentää työvoiman tarjontaa ja mahdollistaa sitä kautta työn ja vaurauden tasaisempi jakautuminen sekä mahdollistaa osallisuus myös ansiotyön ulkopuolella. Keskustelu perustulosta vastauksena teknologiseen työttömyyteen on virinnyt uudestaan viimeisten vuosien aikana, kun digitaalisten teknologioiden työllisyysvaikutuksista on tehty arvioita (esim. Frey & Osborne 2013; Brynjolfsson & McAfee 2014; Pajarinen & Rouvinen 2014).

Täydestä perustulosta on keskustelut useissa maissa. Saksassa kristillisdemokraatti Dieter Althausin kehittämässä malleissa (2006/2010) perustulon ylittäviä tuloja verotettaisiin 50 % tasaverolla kuitenkin vain siihen asti, kunnes tulot ylittävät 1 600 euroa. Tämän jälkeen perustulo tippuisi 600 eurosta 300 euroon, mutta samalla myös veroaste puolittuisi 25 %:iin. Althausin malleissa myös lapsille maksettaisiin 300 euron perustulo. Malli korvaisi muun sosiaaliturvan. Saksan vasemmistopuolue Die Linke vuonna 2009 esittämä 1 000 euron perustulomalli (500 euroa lapsille) rahoitettaisiin puolestaan verottamalla perustulon ylittäviä tuloja 35 % tasaverolla, minkä lisäksi malli vaatisi myös esimerkiksi finanssisektorin, energian ja lukushyödykkeiden voimakkaampaa verotusta. Malli säilyttäisi asumistuen, erityisuet ja pääsääntöisesti ansioperusteisen sosiaalivakuutuksen. Sveitsissä järjestetään kesäkuussa 2016 kansanäänestys 2 500 frangin (n. 2 300 euron) perustulosta.

Puhtaalla perustulomallilla näyttäisi olevan kannatusta suomalaisten kansan keskuudessa. Kelan syksyllä 2015 tuottamassa kyselyssä 1000 euron perustuloa kannatti 69 % vastaajista. Myöhempi kysely kuitenkin osoitti, että ihmisten suhtautuminen perustuloon muuttuu selvästi kriittisemmäksi etenkin ylemmissä tuloluokissa, kun mahdollisia veroasteita liitetään mukaan kyselyyn (ks. edellä jakso 4).

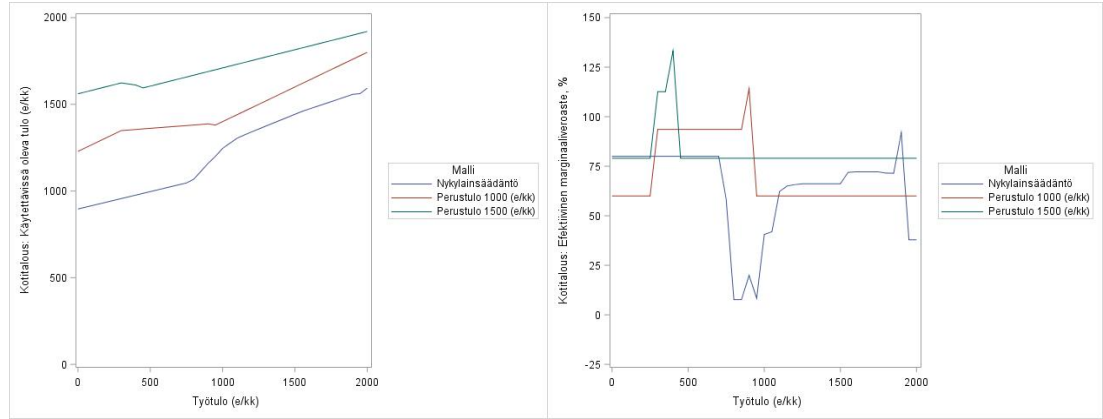
12.2.2 Puhdas perustulo mikrosimuloinnissa

Oheisessa kuviossa 9 on esitetty täyden perustulon ja nykymallin mikrosimuloinnin tulokset käytettävissä olevista työtuloista ja efektiivisistä marginaaliveroasteista yksin asuvalla pal kansaajalle (jolla on oikeus asumistukeen tai toimeentulotukeen mutta ei muihin syyperusteisiin etuuksiin) työtulon (0-2000 €/kk) mukaan. Kyseessä on siis ns. 'helppo tyyppitapaus'. Kuvioissa havainnollistetaan nykymallin, 1 000 ja 1 500 euron perustulon vaikutuksia esimerkkitapauksilla. Perustulolaskelmat on tehty kustannusneutraalilla tasaveromallilla, mikä johtaa varsin korkeisiin veroasteisiin kuten oheisista kuvioista ja liitetaulukoista 26 ja 27 ilmenee.

Kuvion 9 vasemman puoleinen asetelma havainnollistaa tulonmuodostusta nykyisessä sosiaaliturvamallissa (jota myöhemmin kutsutaan myös nimellä 'nykymalli') ja 1 000 ja 1 500 euron perustulomalleissa. Kuvio on eräänlainen tiivistys tulonmuodostusprosessista, joka myöhemmissä kuviossa (10) on hajotettu (dekomponoitu) eri osatekijöihinsä. Kuviosta ilmenee, että kaikilla bruttotulojen tasolla perustulo tuottaa nykymallia paremman käytettävissä olevan tulojen tason. Oikeanpuoleisesta asetelmasta ilmenee, että efektiivinen marginaaliveroaste kummassakin puhtaassa perustulomallissa on huomattavan korkea. Myös tämä asetelma on

kuvallinen tiivistys kuvioista, joissa on erotettu eri tekijöitten vaikutukset. Myöhemmässä esityksessä näitä tiivistyksiä ei esitetä. Ne löytyvät liitteistä.

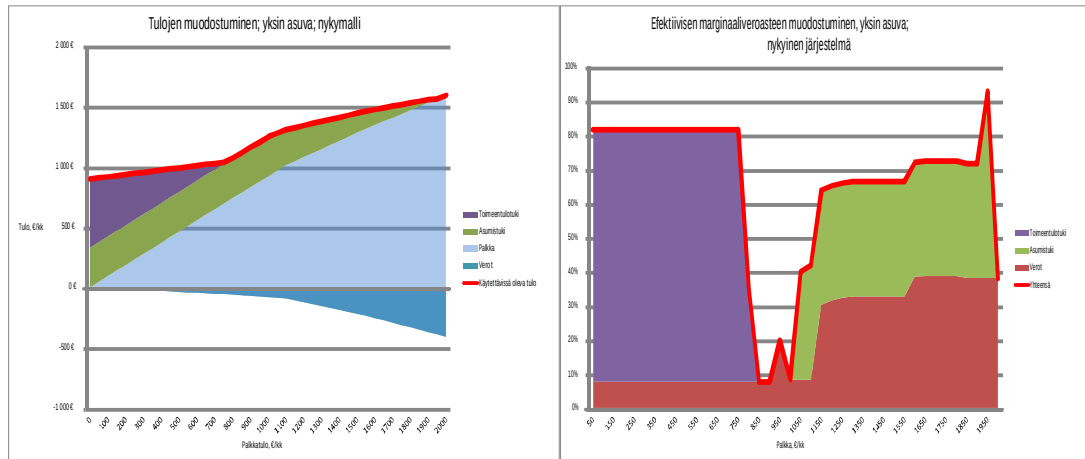
Kuvio 9. Yksin asuvan palkansaajan käytettävissä olevat tulot ja efektiivinen marginaaliveroaste työtulojen (0-2000 €/kk) mukaan. Nykymalli ja perustulot 1000 ja 1500 €/kk.



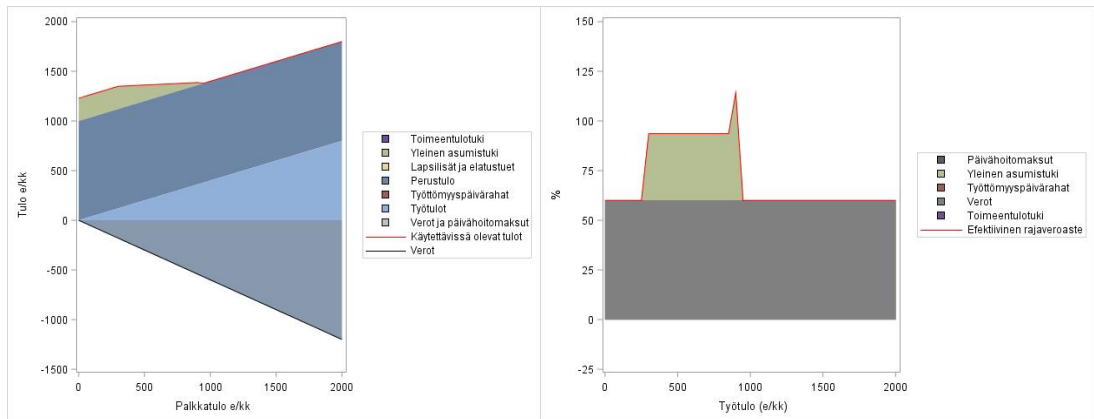
Kuvioiden tulkinta on seuraava. Vaaka-akselilla on esitetty työtulojen kasvu nollasta 2000 euroon kuukaudessa. Vasemmassa kuviossa pystyakseli kuvaa euromääräisesti, mistä osista tulojen kasvu koostuu: miten työtulot pienentävät sosiaalietuksia ja miten verotus kiristyy. Oikeanpuoleisessa kuviossa pystyakseli puolestaan kertoo, miten eri tekijät vaikuttavat efektiiviseen marginaaliveroasteeseen. Kaikkien myöhemmin esitettävien kuvioiden tulkinta on samanlainen.

Kuten vasemmanpuoleisesta nykymallin kuviosta ilmenee, tulojen kasvu syö toimeentulotukea, ja noin 1 000 euron kuukausituloista lähtien myös asumistuke alkaa vähentyä. Mutta käytettävissä olevat tulot kasvavat kuitenkin koko ajan. Tässä mielessä työ siis on kannattavaa. Oikean puoleisesta kuviosta nähdään, että toimeentulotuen vähenemisestä ja verotuksesta aiheutuva efektiivinen marginaaliveroaste on 80 prosenttia (ts. jokaisesta ansaitusta eurosta jää 20 senttiä käteen) noin 700 euron työtuloon saakka. Toimeentulotuen loppumisen jälkeen marginaaliveroprosentti on varsin matala (10%-20%) 800 ja 1 050 euron kuukausitulon luokassa. Asumistuen vähenemän vaikutuksesta marginaaliveroprosentit nousevat korkeammilla tulotasoilla 70 prosentin tietämiin kunnes asumistuki loppuu vähän vajaan 2 000 euron työtulojen kohdalla.

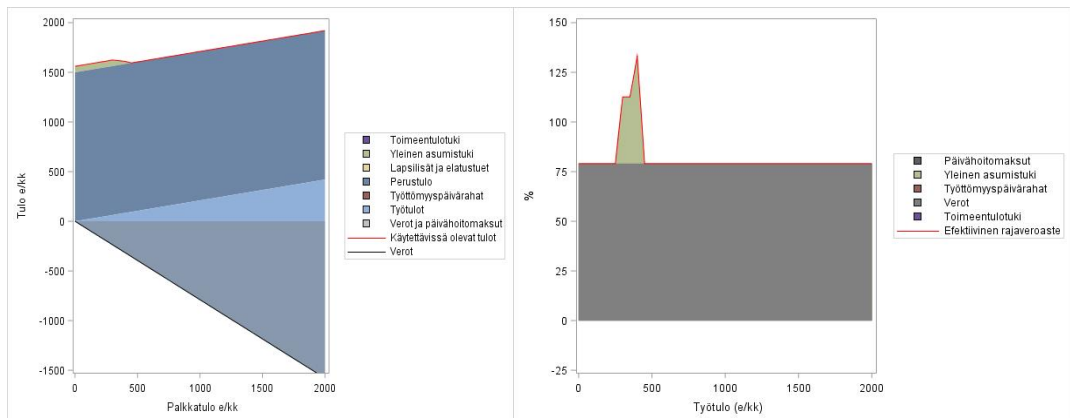
Kuvio 10. Yksin asuvan palkansaajan (jolla on oikeus asumistukeen tai toimeentulotukeen mutta ei muihin syyperusteisiin etuuksiin) tulojen ja efektiivisen marginaaliveroasteen muodostuminen työtulon (0-2 000 €/kk) mukaan nykymallissa ja 1 000 ja 1 500 euron perustulossa.



Perustulo 1000 €/kk.



Perustulo 1500 €/kk.



Esimerkkitapauksessa asumistuki ei kokonaan poistu vaikka perustulo olisi 1 000 euroa kuukaudessa. Tosin asumistuesta huomattava osa korvaantuisi perustulolla: asumistukimenot laskisivat 603 miljoonasta 263 tai 92 miljoonaan euroon. (Taulukko 19) Asumistuen vaikutuksesta marginaalivero nousee lähelle 100 prosenttia alemmissa tuloryhmissä. Myös varsin korkeassa 1 500 euron perustulossa asumistuki aiheuttaa marginaaliveropiikin. Toki voidaan tietysti ajatella, että näin korkeissa perustulon tasoissa, asumistuki kokonaisuudessaan häviäisi. Tällöin tosin tulisi mietittäväksi se, miten huomioidaan paikkakuntaakohtaiset elinkustannuserot. Tulisiko tällöin luopua yhdenmukaisuuden periaatteesta, jota periaatetta perustulon puolestapuhujat ovat pitäneet perustulon eräänä keskeisenä periaatteena (ks. edellä jaksossa 2.4.)? Laskelmissa on lähdetty siitä, että lapsilisien ja vammaistukien kaltaiset järjestelmät säilyisivät ennallaan.

Edellä tarkasteltiin efektiivisiä marginaaliveroasteita. Toinen, täydentävä tapa tarkastella eri mallien kannustinvaikutuksia on katsoa millaisia veroasteita sisältyy erilaisiin siirtymiin, kun henkilö työllistyy tai lisää työmääräänsä (esimerkiksi osa-aikaisuudesta kokopäiväisyyteen). Tällaiset ns. työllistymisveroasteet (taulukko 18) mittavat, miten paljon verot kasvavat ja tulonsiirrot vähenevät, kun henkilö työllistyy tietyllä palkalla. Jos henkilön tulot kasvavat nolasta 500 euroon kuukaudessa, hänen työllistymisveroasteensa nykymallissa on 36.9 prosenttia. Kummassakin perustulomallissa veroaste on huomattavasti korkeampi. Perustulomallit pärjäävät paremmin, jos tulot nousevat nolasta tai 1 000 eurosta 2 000 euroon.

Taulukko 18. Yksin asuvan työttömän työllistymisveroasteita. Nykymalli ja perustulot 1 000 ja 1 500 €/kk.

Palkan muutos	Nykylainsäädäntö	Perustulo 1000 €/kk	Perustulo 1500 €/kk
0 > 500 €	36.9 %	73.4 %	91.1 %
0 > 1000 €	51.7 %	82.9 %	85.1 %
0 > 2000 €	66.3 %	71.4 %	82.0 %
1000 > 2000 €	80.9 %	60.0 %	79.0 %

Liitetaulukko 27.

Kaikilla tulonsiirroilla on hintansa ja yhden tulonsiirtojärjestelmän muuttaminen vaikuttaa erilaisten kytkösten ja sidosten kautta moniin muihin järjestelmiin. Mikrosimuloinnilla on mahdollista arvioida erilaisten sosiaalipoliittisten ratkaisuiden kustannus- ja tulonjakovaikutuksia. Taulukkoon 19 on tiivistetty eräitä keskeisiä täyden perustulomallin budjettivaikutuksia.

Puhdas perustulo korvaisi tuntuvasti muita tulonsiirtoja. Työttömyysturvaan käytetystä noin neljästä miljardista eurosta päädyttäisiin 800 miljoonaan 1 000 euron ja 273 miljoonaan 1500 euron perustulossa. Toimeentulomenot pienisivät noin 600 miljoonasta vajaaseen 50 tai vajaaseen 40 miljoonaan. Useimmissa muissakin syyperusteisissa eduissa tapahtuisi vastaavasti pienentymistä, mutta korkeahkokaan perustulo ei kokonaan muita syyperusteisia etuuksia korvaisi.

Korkeilla perustulon tasoilla on luonnollisesti merkittäviä tulonjaollisia vaikutuksia. Tulonerot pienenisivät merkittävästi. Ginikerroin laskisi nykyisestä arvosta 26.4 arvoon 21.7, jos perustulo olisi 1 000 euroa ja edelleen arvoon 17.9 1 500 euron perustulolla. Väestötasoinen 60 prosentin köyhyysrajalla mitattu pienituloisuus laskisi 14.1 prosentista 9.5 tai 4.8 prosenttiin. Lapsiköyhyysaste pienentyisi 13.2 prosentista 9.4 ja 3.4. prosenttiin. Yllättäen vanhuusköyhyysaste kasvaisi (10.1% -> 11.6% ja 13.2%), mikä selittyy sillä, että muun väestön tulojen noustessa köyhyysraja nousisi, ja eläkeläisten tulot jäisivät jälkeen suhteessa muun väestön tuloihin, mikä puolestaan heijastuisi eläkeläisköyhyyden lievänä kasvuna.

Taulukko 19. Puhtaan perustulon (1000 €/kk ja 1500 €/kk) budjettivaikutuksia yksinkertaiseen tasaveroon perustuvassa perustulomallissa.

	Nykyllänsäädäntö	Perustulo 1000 €/kk	Perustulo 1500 €/kk
Tasaveroprosentti, %		60.0	79.0
Perustulomenot		35 016	52 524
Käytettävissä olevat tulot	113 251	113 168	112 948
Työttömyysturva	3 928	801	273
Sairausvakuutuksen päivärahat	1 402	574	308
Kotihoidon tuki	419	72	72
Kelan maksamat eläkkeet	2 202	2 202	2 202
Opintotuki	531	7	7
Opiskelijoiden asumislisä	268	268	268
Eläkkeensaajien asumistuki	472	465	460
Yleinen asumistuki	603	263	92
Toimeentulotuki	586	48	36
Lapsilisät ja elatustuki	1 665	1 665	1 665
Vammaistuet	345	345	345
Tulonsiirrot yhteensä	12 419	6 709	5 728

12.2.3. Puhdas perustulo: yhteenveto

Puhdas perustulomalli mahdollistaisi ainakin korkeimmilla tasoilla myös kannustinongelmia synnyttävän asumistuen sisällyttämisen perustuloon, mutta kuten edellä nähtiin 1 500 euronkin perustulolla jäljelle jää pieni siivu asumistukea. Mikäli perustulo rahoitetaan ensisijaisesti ansiotuloihin kohdistetulla tasaverolla, nousee ansiotuloverotus korkeaksi vaikka työllistymisveroaste ja efektiivinen marginaaliveroaste laskisivatkin. Koska puhdas perustulomalli mahdollistaisi vähintäänkin korkeammilla tasoilla toimeentulon ilman muita tuloja, työvoiman tarjonta voisi vähentyä.

Ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan korvaaminen puhtaalla perustulomallilla tarkoittaisi perustulon hyvin korkeaa tasoa. Suomalaisten yksityisen sektorin mediaanipalkka vuoden 2014 palkoilla mitattuna oli 3 135 euroa, josta laskettu ansiosidonnainen työttömyyspäiväraha ilman korotusosia on kuukaudessa 1 732.25 euroa. Ansiosidonnaisesta työttömyyspäivärahasta maksetaan tosin ennakonpidätystä päivärahan pohjana olleen palkkatulon mukaisesti; vähintään 25 prosenttia. Korkeimpien ansiosidonnaisten päivärahojen tasolle perustuloa voisi olla silti hankala nostaa.

Oikeudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna puhdas perustulomalli takaisi parhaiten ihmisten sosiaaliset oikeudet. Se myös nostaisi korkeimmilla tasoilla yksinasuvan perusturvan Kuluttajatuettukeskukseen minimikulutuksen viitebudjetin tuntumaan. Se nostaisi siis ihmisiä taloudellisesti ongelmallisista olosuhteista, kuten edellä esitetyt eriarvoisuus- ja köyhyysmittarit osoittivat.

Työllisyystoimijoiden haastatteluissa puhtaan perustulomallin vahvuutena nähtiin sen hyvinvointia lisäävä ja köyhyyttä vähentävä vaikutus. Se ei poikkeaisi (1 000 euron tasoisena) juurikaan nykyisestä toimeentulo-/työmarkkinatuen ja asumistuen yhteistasosta. Heikkoutena asiantuntijat mainitsivat mahdolliset kielteiset kannustinvaikutukset, ristiriidat ansiosidonnaisen työttömyysturvan kanssa, kalleuden ja alueelliset erot asumiskustannuksissa. Lisäksi taso voisi olla toisille ryhmille turhan suuri, toisille liian pieni.

12.3 Osittainen perustulo

12.3.1 Mitä osittainen perustulo on?

Suomalaisessa keskustelussa perustulolla tarkoitetaan yleensä ns. osittaista perustulomallia, jossa perustulo korvaisi osan syyperusteisista etuuksista mutta säilyttäisi etuuksia, joiden sisällyttäminen perustuloon nostaisi perustulon kustannuksia selvästi.

Pisimmälle kehitellyt suomalaiset osittaisen perustulon mallit on julkaistu vihreiden (2007/2014) ja vasemmistoliiton (2011) toimesta. Molemmissa malleissa säilytettäisiin toimeentulotuki, asumistukijärjestelmä sekä ansiosidonnaiset etuudet. Näistä malleista on tehty rekisteriaineistoihin perustuvat mikrosimuloinnit, joiden avulla on mahdollista arvioida niiden kustannuksia sekä kannustin- ja tulonjakovaikutuksia. Kuten osittaisen perustulon malleissa yleensäkin, keski- ja suurituloisten taloudellinen hyöty perustulosta tulisi häviämään verotuksen kautta. Tulonjakovaikutukset vaihtelevat sen mukaisesti, minkä tasoinen perustulo on ja millaista progressiota tuloverotuksessa sovelletaan.

Osittainen perustulo eroaa täydestä perustulosta siinä, että perustulon taso on selvästi alempi eikä tarkoituksena ole samassa määrin korvata muita tulonsiirtoja. Korvaamisen aste luonnollisesti riippuu maksettavan perustulon tasosta. Osittaisen perustulo ulkopuolelle jäisi huomattava osa syyperusteisista etuuksista (esim. ansiosidonnaiset etuudet ja asumistuki), jotka 'kelluisivat' perustulon päällä. Seuraavassa esitetyissä mikrosimulaatiomallinnuksissa on etsitty kustannusneutraalit tasaveroasteet erisuuruisissa osittaisen perustulon vaihtoehtoissa kasvattamalla tasaveroprosenttia puolen prosenttiyksikön välein, kunnes koko väestön käytettävissä olevat tulot ovat perustulomallissa korkeintaan 100 miljoonaa euroa suuremmat kuin nykylainsäädännön mukaisessa simulaatiossa. Tulokset näistä verolaskelmista on tiivistetty oheiseen taulukkoon (taulukko 20). Taulukossa on selvennetty myös sitä, miten otoksen rajaaminen yhtäältä koko täysi-ikäiseen väestöön ja yhtäältä 24-64 -vuotiaaseen väestöön (edellä keskustelluista sysistä), josta eläkeläiset on poistettu, vaikuttaa tasaveroprosentteihin. Toki rahoitus on mahdollista hoitaa soveltamalla nykyistä verojärjestelmää tai järjestää rahoitus myös muilla keinoin, kuten aiemmissa jaksoissa on keskusteltu. Esitämme myöhemmin vertailuja siitä, miten tasavero vs. nykyinen verotus vaikuttavat työllistymisveroasteisiin. Ennen kuin siirrymme tarkastelemaan esimerkkitapausten kautta tulonmuodostusprosessia ja veroasteita, tarkastelemme lyhyesti erisuuruisten perustulovaihtoehtojen kustannusvaikutuksia.

Taulukko 20. Perustulomenot, kustannusneutraali veroaste ja käytettävissä olevien tulojen muutos yksinkertaiseen tasaveroon perustuvassa perustulomallissa perustulon tason mukaan.

Perustulo (€/kk)	Täysi-ikäiset, ei eläkeläisiä		Yli 24-vuotiaat, ei eläkeläisiä	
	Perustulomenot (milj. €/v)	Veroaste (%)	Perustulomenot (milj. €/v)	Veroaste (%)
450	15 757	40.0	13 317	39.0
550	19 259	43.0	16 276	42.0
650	22 760	46.5	19 236	45.0

750	26 262	50.5	22 195	48.5
-----	--------	------	--------	------

TK:n tulonjaon palveluaineisto 2013, vuoden 2013 lainsäädäntö.

18–24-vuotiaiden jättäminen pois perustulon piiristä pienentäisi kustannusneutraalia veroastetta 550 euron perustulolla noin yhden prosenttiyksikön, kun taas 750 euron perustulolla nuorten pois jättäminen pienentäisi veroastetta noin kaksi prosenttiyksikköä. Tällaiseen tulokseen päädytään, jos alle 25-vuotiaat opiskelijat pidetään nykylainsäädännön mukaisen opintotuen piirissä ja perustulon piirissä oleville vanhemmille opiskelijoille maksetaan vain mahdollinen asumislisä.

Kuten edellä täyden perustulon kohdalla myös osittaisella perustulolla on omia vaikutuksiaan muuhun tulonsiirtojärjestelmään. Erilaiset budjettivaikutukset on laskettu muokatulla SISU - mikrosimulointimallilla ja tulonjaon palveluaineistolla 2013 kuten tehtiin täyden perustulon suhteen.

Taulukko 21. Keskeisiä tulonsiirto- ja veroeriä yksinkertaiseen tasaveroon perustuvassa perustulomallissa eri perustulon tasoilla (perustulo täysi-ikäisille).

	Nykyinen lainsäädäntö	Perustulo €/kk			
		450	550	650	750
Työttömyysturva	3 928	1 740	1 546	1 357	1 184
Sairausvakuutus	1 402	989	898	815	741
Yleinen asumistuki	603	547	513	482	407
Toimeentulotuki	586	373	238	147	92
Tasavero	0	37 459	40 123	43 243	46 870
Lisärahoitustarve		12 018	15 066	18 169	21 294
Tasavero		37 459	40 123	43 243	46 870
Muut verot	32 638	5 981	5 981	5 981	5 980

TK:n tulonjaon palveluaineisto 2013, vuoden 2013 lainsäädäntö.

Siinä missä 1 500 euron täysi perustulo vähensi esimerkiksi työttömyysmenoja noin kymmenykseen nykytilanteesta, osittaisen perustulon syrjäytysvaikutukset ovat huomattavasti maltillisemmat kuten taulukosta 21 ilmenee. Tarkemmat analyysit 550 ja 750 euron suuruisen perustulon vaikutuksista esitetään jäljempänä ja liitteissä.

12.3.2 Yksin asuva palkansaaaja nykymalli ja 550 ja 750 euron perustulo

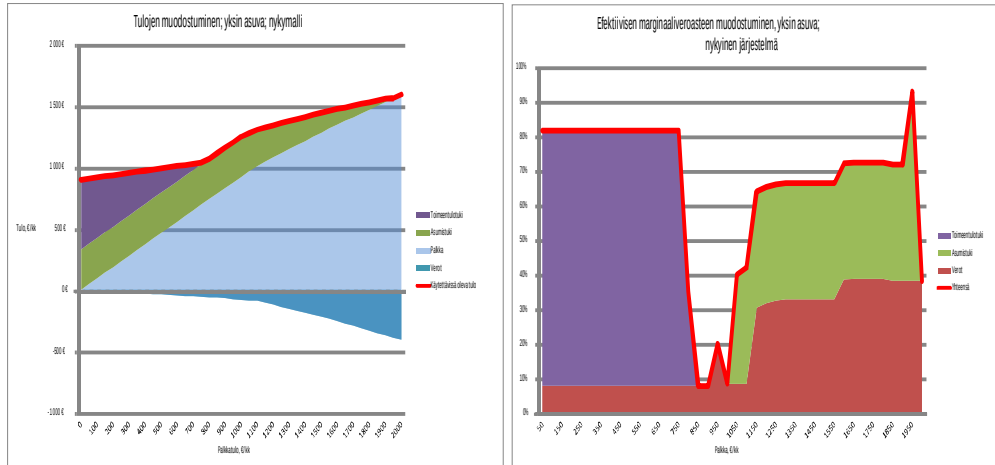
Kannustinvaikutuksia on mahdollista laskea erillisille esimerkkitapauksille sekä keskiarvoina mikrosimulointimallien avulla todellisesta aineistosta. Lopputulokseen vaikuttavat kussakin tapauksessa luonnollisestikin oletukset kotitalouden rakenteesta, kuten lapsiluvusta, asuinpaikasta ja asumis-kustannuksista. Seuraavissa jaksoissa lähdetään tarkastelemaan osittaisen perustulon vaikutuksia esimerkkitapausten pohjalta. Tekstiosiossa otetaan esiin vain muutamia tapauksia (yksinasuva palkansaaaja, yksinhuoltaja ja työtön pariskunta). Tarkempia laskelmia laajemmasta esimerkkijoukosta esitetään liiteosassa.

Nykymallin kannustinvaikutuksia selvitettiin jo aiemmin keskusteltaessa täydestä perustulosta. Nykymallin kuvaus esitetään kuitenkin vielä kuviossa 10, jotta saataisiin vertailukelpoinen kuva efektiivisistä marginaaliveroasteista ja niihin vaikuttavista osatekijöistä. Nykymallissa toimeentulotuen vaikutus ulottuu noin 800 euron tuloon saakka. 550 euron perustulossa toimeentulotuen vaikutus rajoittuu hyvin alhaiselle tuloalueelle ja 705 euron perustulossa toimeentulotuki ei yhden henkilön tapauksessa ole enää mukana. Efektiivisissä marginaalivero-

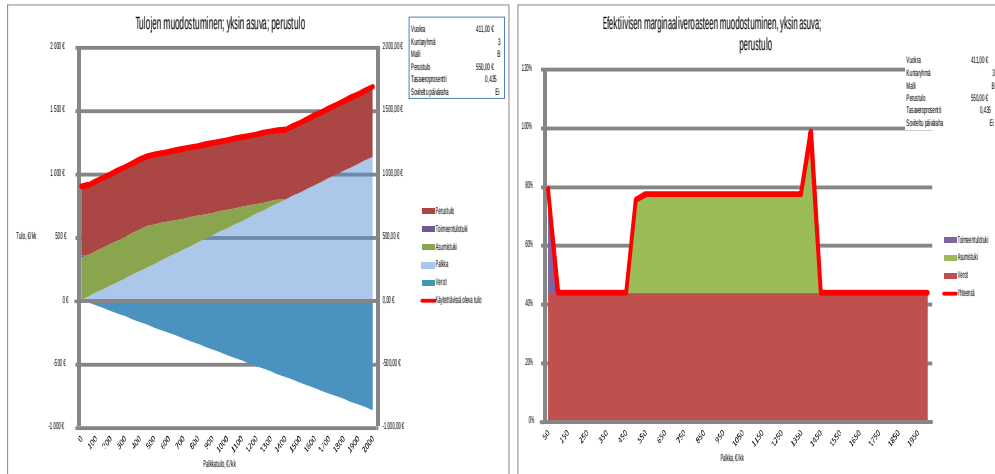
roasteissa nykymalliin verrattuna ei ole kovin suuria eroja, mikä näissäkin esimerkkilaskelmissa johtuu korkeahkoista perustuloon liitetystä tasaveroprosenteista (43.0% ja 50.5%).

Kuvio 11. Yksin asuvan palkansaajan tulojen ja efektiivisen marginaaliveroasteen muodostuminen työtulon (0-2000 €/kk) mukaan nykymallia ja 550 ja 750 euron perustulolla.

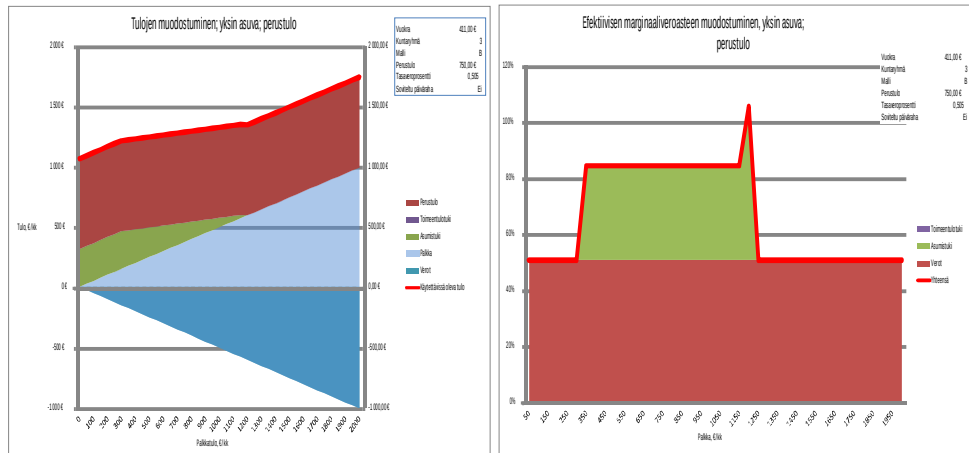
Nykymalli



Perustulo 550 €/kk



Perustulo 750 €/kk



Mikäli laskelmiin sovellettaisiin nykyistä verojärjestelmää tai sitä mukailevaa progressiivista verotusta, perustulon kannustinvaikutukset näyttäisivät huomattavasti paremmilta. Marginaaliveroasteitten ohella on syytä tarkastella myös työllistymisveroasteita, ts. sitä millaisilla verotuksen tasoilla työllistytään osa-aikatyöhön tai matalapalkkaiseen työhön (esimerkkinä 500 ja 1 000 euron ansiotulo) tai täyspäiväiseen työhön (esimerkkinä 2 000 euron ansiotulo) (taulukko 22). Taulukosta nähdään, että nykylainsäädännön mukainen työllistymisveroaste osa-aikaiseen työhön on runsas 80 prosenttia. Jos tulot nousevat nolasta tuhanteen tai nolasta tai tuhannesta kahteen tuhanteen euroon, työllistymisveroaste on noin 65 prosenttia. Alemmalla 550 euron perustulon tasolla kaikissa mainituissa tapauksissa veroaste jää nykymallia pienemmäksi. Sen sijaan 750 euron perustulo tuottaa nykymallia korkeamman veroasteen kun siirrytään nollatulosta 1 000 euron ansioille. Tulos on korkeahkon tasaveron ja asumistuen yhteisvaikutusta.

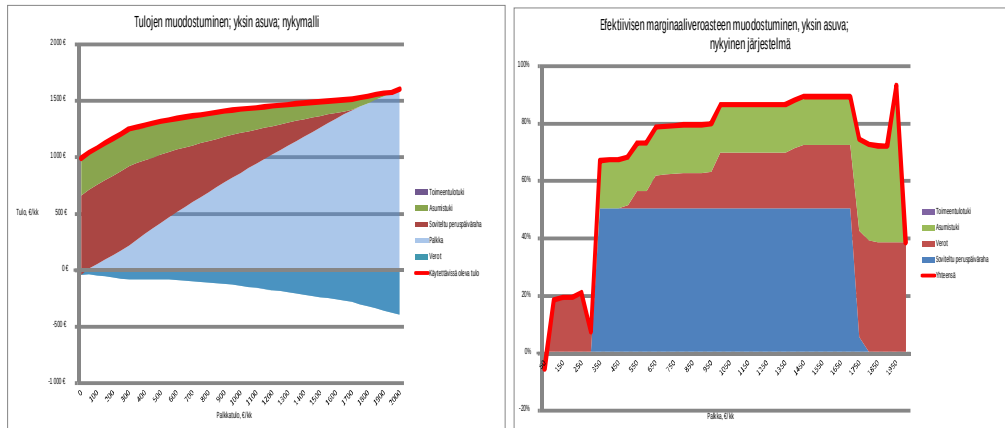
Edellä esitetyssä esimerkkitapauksessa pohjalla ei ole mitään syyperusteisia etuuksia. Tilanne muuttuu jonkin verran, jos tarkastellaan työn määrän lisäämistä tai työllistymistä sovitellulta peruspäivärahalta. Tässäkin esimerkissä pitäydytään yksinasuvaan henkilöön. Sekä nykymallissa että kummassakin käsitellyssä perustulomallissa tulot nousevat tasaisesti, mutta efektiiviset marginaaliveroasteet ovat korkeita. Nykymallissa ansiotulojen ollessa 600 – 1 750 euroa marginaalivero liikkuu 80-90 prosentin tietämissä. Perustulomalleissa päädytään samoihin verotasoihin. Erona on se, että hyvin pienillä tuloilla nykymallin vero on lievempi. Sama nähdään taulukosta 22: työllistymisveroaste tulojen noustessa nolasta 500 euroon on alhaisempi nykymallissa (34.5%) kuin perustulomalleissa (50.2% ja 63.9%). Työllistyttyäessä tulottomuudesta tai osa-aikaisesta työstä (tulot 1 000 €) kokoaikaiseen työhön (tulot 2 000 €) perustulomallien marginaaliveroasteet ovat nykymallia alhaisempi (69.3% vs 60.8% ja 66.2% sekä 82.2% vs. 58.0% ja 58.3%).

Kuten edellä on esitetty, perustulomalleissa tasaveroprosentit nousevat korkeiksi, mikäli perustulo rahoitetaan pelkästään tasaverolla. Tämä puolestaan nostaa sekä efektiivisiä marginaaliveroasteita että työllistymisveroasteita eikä perustulo näytä merkittävästi nykymallia paremmalta. Päädytäänpä eräissä tapauksissa juuri korkean tasaveron vuoksi nykymallia korkeimpiin efektiivisiin marginaaliveroihin ja korkeimpiin työllistymiskynnyksiin. Tilanne muuttuu oleellisesti, jos perustulo istutettaisiin progressiiviseen nykyisen veromallin kaltaiseen verotuskehikkoon. Itse asiassa kokeilussa tilanne lienee juuri se, että perustuloon ja sen päälle tuleviin ansiotuloihin sovelletaan nykyistä verojärjestelmää. Siksi on perusteltua katsoa veroasteita myös tällaisessa tapauksessa (Kuvio 12). Perustuloa tarkastellaan verottomana tulona. Muita tuloja verotetaan nykyjärjestelmän mukaan mutta kunnallisverotuksen perusvähennys ja ansiotulo- ja työtulovähennykset (valtion- ja kunnallisverotuksessa) jätetään pois.

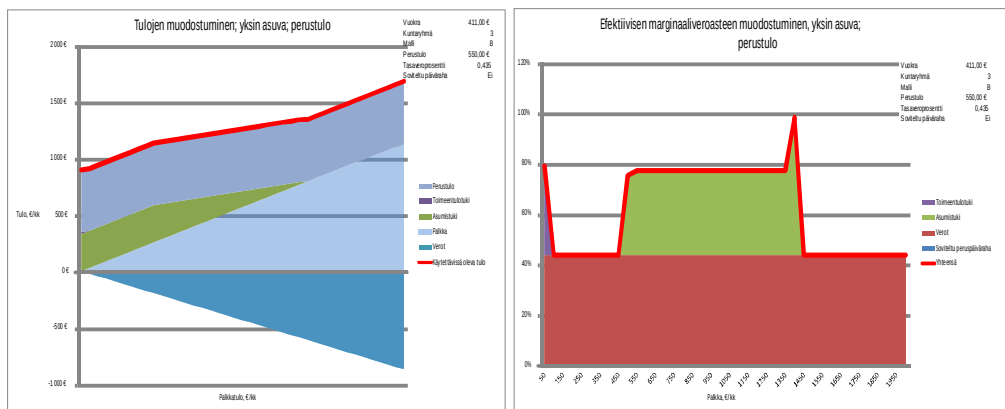
Toisessa tapauksessa myös perustuloa verotetaan nykyverotuksen mukaisesti (taulukko 22 liitetaulukot 32-33 ja liitekuviot 79-90).

Kuvio 12. Yksin asuva työtön / työllistytävä (soviteltu peruspäiväraha) efektiivisen marginaaliveroasteen muodostuminen työtulon (0-2000 €/kk) mukaan nykymallia ja 550 ja 750 euron perustulolla.

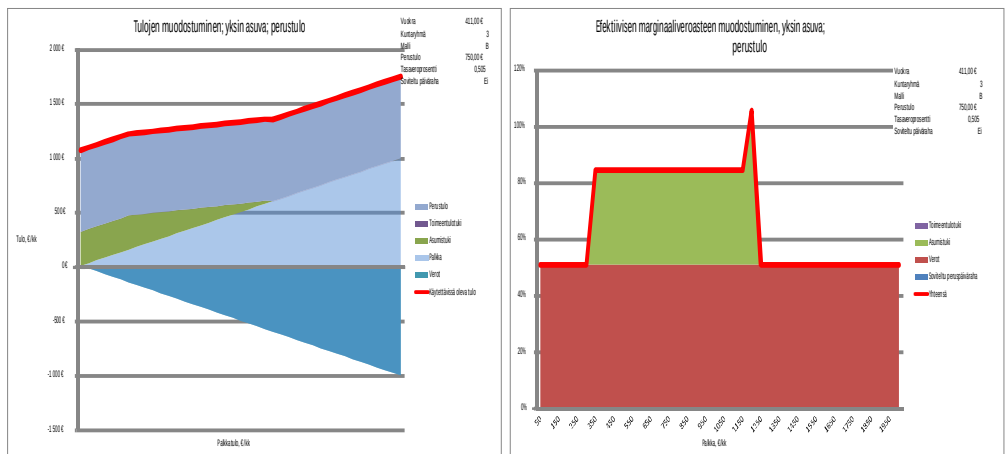
Nykymalli



Perustulo 550 €/kk

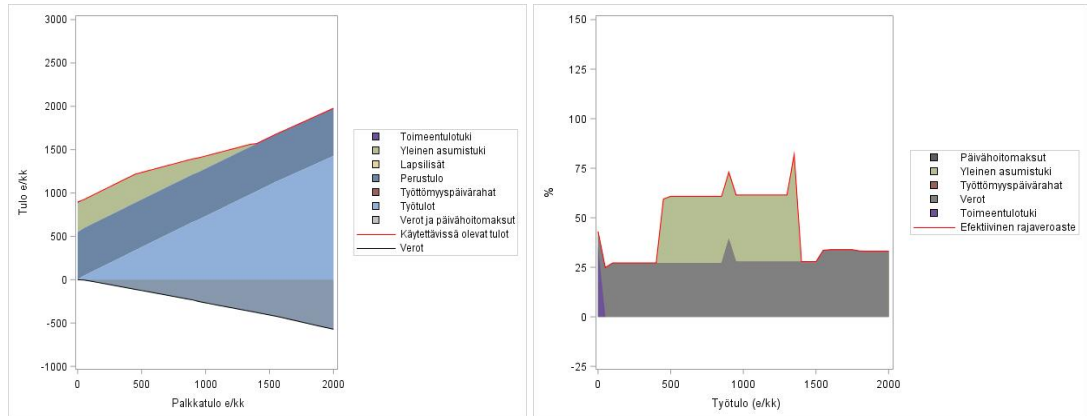


Perustulo 750 €/kk

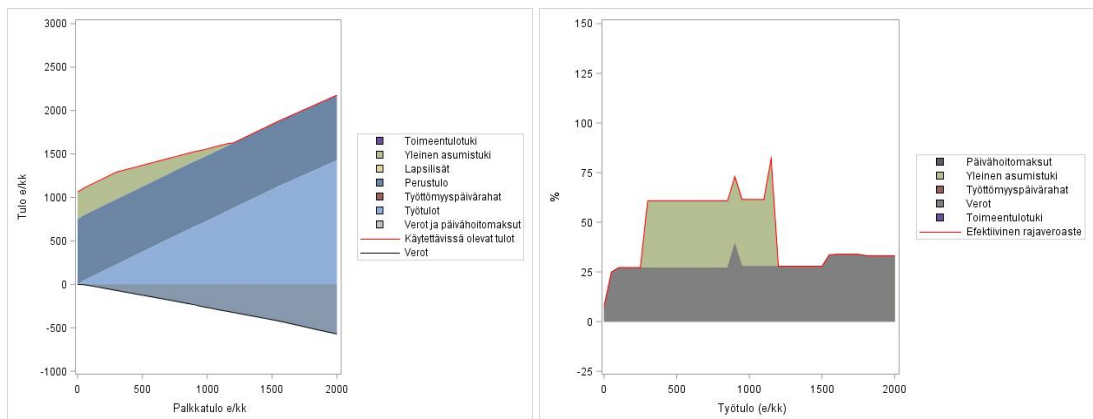


Kuvio 13. Perustulo nykyisessä tuloverojärjestelmässä verottomana tulona (yksin asuva ei syyperusteisia etuuksia).

Perustulo 550 €/kk



Perustulo 750 €/kk



Kuvion 13 vertaaminen vastaavan tapauksen nykymallin tai tasaveroihin perustuvien perustulomallien kuvauksiin osoittaa verotuksen keskeisen roolin. Pääsääntöisesti kaikki perustulotarkastelut nykyverotuksen kehikossa tuottavat alemmat marginaali- ja työllistymisveroasteet kuin nykyinen järjestelmä. Perustulon muuttaminen verotettavaksi tuloksi luonnollisesti nostaa veroasteita, mutta edelleenkin työllistymisveroasteet jäävät nykymallia alhaisemmiksi (taulukko 22). Muita tapauksia on kuvattu liitetaulukoissa ja -kuvioissa. Nykyiseen verojärjestelmään sovitettuna veroton 550€ perustulo tuottaisi noin 11 miljardin euron budjettivajauksen. Verollisen perustulon budjettivaje puolestaan olisi noin 9 miljardia euroa.

Taulukko 22. Yksin asuvan palkansaajan työllistymisveroasteita. Nykymalli ja perustulo 550 ja 750 €/kk.

Palkan muutos	Nykyinen lainsäädäntö	Perustulo 550 €/kk ja veromalli		Perustulo 750 €/kk ja veromalli	
		Tasavero	Nykyinen, veroton	Tasavero	Nykyinen, veroton
Ei syyperusteisia etuuksia mutta oikeus asumis- ja toimeentulotukeen					
0 > 500 €	80.0	50.2	31.8	63.9	38.5
0 > 1000 €	65.1	63.6	47.0	74.0	50.3
0 > 2000 €	65.2	60.8	45.9	66.2	44.2
1000 > 2000 €	65.3	58.0	44.9	58.3	38.2
Soviteltu peruspäiväraha ja oikeus asumis- ja toimeentulotukeen					
0 > 500 €	36.9	50.2	47.5	63.9	38.5
0 > 1000 €	51.7	63.6	57.2	74.0	50.3
0 > 2000 €	66.3	60.8	51.1	66.2	44.2
1000 > 2000 €	80.9	58.0	44.9	58.3	38.2

'Nykyinen' laskettu SISU-mallilla vuoden 2016 lainsäädännöstä ja 'tasavero' laskettu JUTTA –mallilla 2016 lainsäädännön pohjalta.

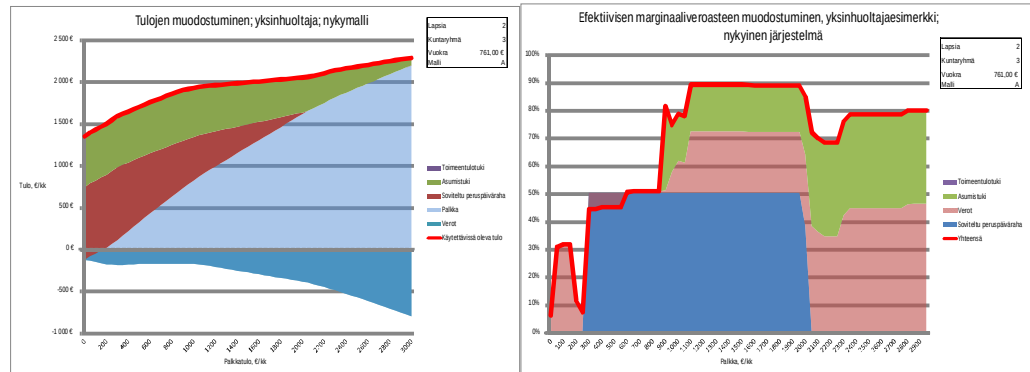
12.3.3 Yksinhuoltaja: nykymalli ja 550 ja 750 euron perustulo

Edellä on tarkasteltu yksin asuvia, joita suomalaisista kotitalouksista on valtaosa. Yksinasuvat ovat perustulon mallintamisen kannalta 'helppoja' tapauksia: huomioon ei tarvitse ottaa erilaisia lisä, joita Suomessa maksetaan lapsiperheille. Perhetyyppien ja kannustavuuden tarkastelussa päädytään usein siihen, että yksinhuoltajat ovat pahimmassa kannustinloukussa. Heillä riippuvuus tulovähenteisistä ja tarveharkintaisista etuuksista on suuri ja nämä etuudet on sidottu myös lapsilukuun. Työttömyyspäivärahoissa on lapsikorotus. Asumistuki ja asumiskustannukset kasvavat lapsiluvun mukaan. Myös toimeentulotuki on sidottu lasten lukumäärään. Yksinhuoltajilla on lisäksi oma korotettu perusosan norminsa. Verotukseen lapsiluku ei juuri vaikuta, mutta vuonna 2015 väliaikaisesti käyttöön otettu lapsivähennys nostaa marginaaliveroastetta tietyllä tuloalueella. Näistä seikoista seuraa, että yksinhuoltajan hyötyy palkkatyöstä vähemmän tai vasta suuremmilla palkkatuloilla kuin muuten samassa asemassa oleva, yksin asuva henkilö. Jos lapset ovat päivähoitoikäisiä, ongelmaa pahentavat edelleen tulosidonnaiset päivähoitomaksut (Kotamäki ja Kärkkäinen 2015; Viitamäki 2015). Lapsiperheiden tulonmuodostuksessa on tosin yksi tekijä, johon ei liity mitään kannustinongelmaa, nimittäin lapsilisät. Ne eivät riipu työtuloista tai muista tuloista. Sama koskee yksinhuoltajien elatustukia. Jos lapsilisät tehtäisiin tulosidonnaisiksi (tarveharkintaisiksi), kuten toisinaan esitetään, tämä etu menetettäisiin. Sama vaikutus ainakin osittain voisi olla myös lapsilisien verollepanolla. Se voisi nostaa myös työtulojen marginaaliveroastetta kaikilla lapsiperheillä ja tehdä työn vastaanottamisen nykyistä kannattamattommaksi.

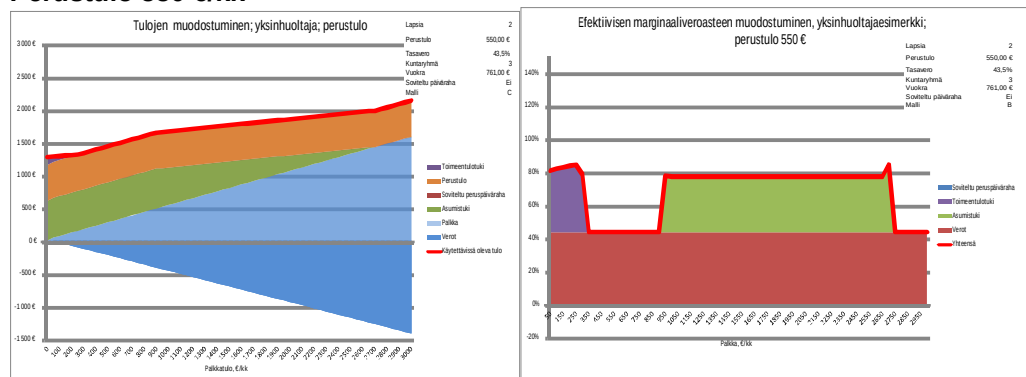
Yksinhuoltajien kohdalla joudutaan miettimään, mitä tehdä erilaisille lapsista maksettaville lisille ja mahdollisille yksinhuoltajalisille. Tässä jaksossa tarkastelun kohteen on nimenomaisesti yksinhuoltajien tilanne nykymallissa ja esimerkkinä käytetyssä kahdessa perustulomallissa. Kuviossa 14 lähdetään liikkeelle yksinhuoltajasta, jolla on kaksi lasta, joka asuu asumistuen kolmannessa kuntaryhmässä ja jolla on oikeus soviteltuun peruspäivärahaan.

Kuvio 14. Työttömän yksinhuoltajan tulojen ja efektiivisen marginaaliveroasteen muodostuminen työtulon mukaan (soviteltu peruspäiväraha, oikeus asumistukeen ja toimeentulotukeen). Nykymalli ja perustulot 550 ja 750 €/kk.

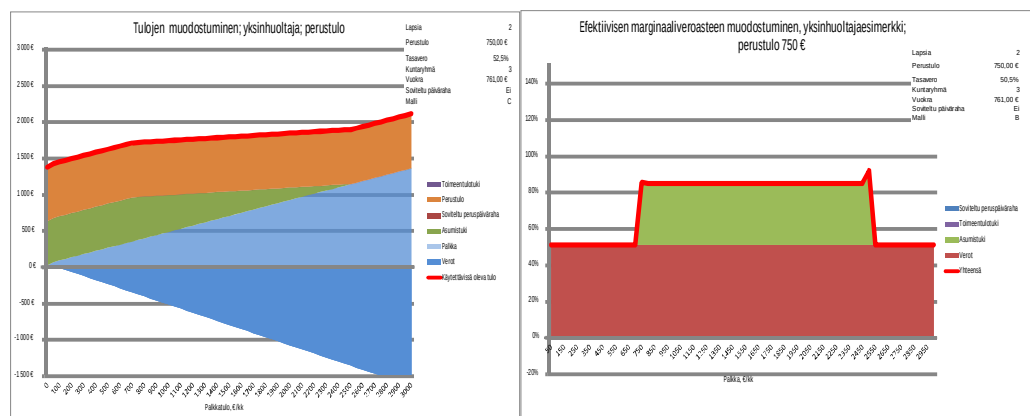
Nykymalli



Perustulo 550 €/kk



Perustulo 750€/kk



Yksinhuoltajan tilanne osoittaa, että olipa kyse sitten nykymallista tai tässä tapauksessa hypoteettisista perustulomalleista efektiiviset marginaaliverosateet jäivät monesta syystä varsin korkeiksi. Perustulovaihtoehto tosin toimii siinä mielessä loogisemmin, että veroasteiden äkkinäisiä muutoksia on vähemmän.

Taulukko 23. Työtön / työllistytvä yksinhuoltaja (soviteltu peruspäiväraha, oikeus asumistukeen ja toimeentulotukeen, päivähoitomaksut huomioitu) työllistymisveroasteen muodostuminen työtulon (0 – 2 000 €/kk) mukaan nykymallia ja 550 ja 750 euron perustulolla (perustulossa tasavero ja nykyinen veromalli, jossa perustulo on veroton tulo).

Palkan muutos	Nykyinen lain-sääädäntö	Perustulo veromalli	550 €/kk ja	Perustulo 750 €/kk ja ve-romalli	750 €/kk ja ve-
		Tasavero	Nykyinen	Tasavero	Nykyinen
0 > 500 €	29.3	54.4	28.8	60.4	27.7
0 > 1000 €	42.0	64.7	43.7	72.8	36.6
0 > 2000 €	70.3	81.2	64.6	87.8	59.9
0 > 3000	78.4	82.7	71.2	87.3	65.8
1000 > 2000	98.7	97.8	85.6	102.9	83.1
2000 > 3000	94.6	85.6	84.5	86.4	77.8

Yhdistetty liitetaulukkoista 22b ja 34.

Liitekuvioissa 27-33 on tarkasteltu työttömän yksinhuoltajan marginaali- ja työllistymisveroasteita kun hänellä on oikeus ansiosidonnaiseen (soviteltuun) työttömyyspäivärahaan. Tällöin efektiiviset marginaaliveroprosentit ovat kautta linjan hyvin korkea aina 2 500 euron työtuloon saakka, ja ne liikkuvat 100 prosentin tietämissä. Näin ennen muuta, jos päivähoitomaksujen vaikutukset huomioidaan. Tilanne pätee sekä nykyiseen sosiaaliturvajärjestelmään että perustuloon. Yksinhuoltajan –ja myös muittenkin tyyppitapausten – efektiiviset veroasteet saa vieläkin korkeammiksi, jos oletetaan normivuokria korkeammat vuokrat, joita mahdollisesti kompensoidaan toimeentulotuella (ks. esim. Honkanen & Kangas 2016).

Kaikkein korkein efektiivinen marginaaliveroaste syntyy 750 euron ja 50.6 % tasaveron perustulomallissa. Sama pätee myös työllistymisveroasteisiin. Liitetaulukossa 23 on tarkasteltu ansiosidonnaiselta työttömyysturvalta työllistytävien työllistymisveroasteita. Kun tulo lisääntyy nolasta 2 000 euroon kuukaudessa, veroasteet ovat nykymallissa alemmat kuin simuloiduissa perustulomalleissa. Sen sijaan tulojen lisääntyminen 1 000 eurosta ylöspäin antaa perustulomalleissa nykymallia alemmat työllistymisveroasteet.

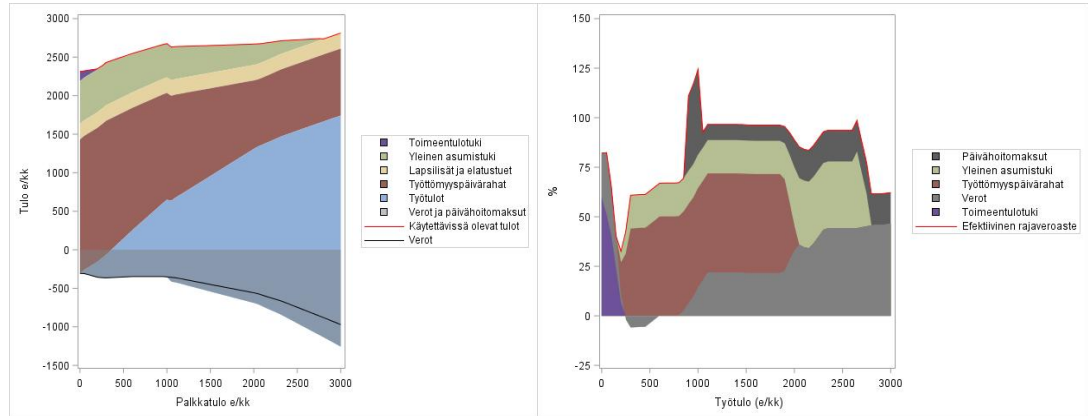
Perustulon kannalta tilanne näyttää huomattavasti paremmalta, jos rahoitus budjettineutraalin tasa-veron sijaan hoidetaan nykyisen verojärjestelmän kautta, joko siten että perustulo on verotonta tai veronalaista tuloa Taulukossa 23 ja liitetaulukkoissa 33 ja 34 on havainnollistettu tilannetta peruspäivärahasta työllistytessä. Tilanne toisin on keinotekoinen siinä mielessä, että asetelma ei ole budjettineutraali, mutta samalla se havainnollistaa kannustinrakenteita siinä asetelmassa, jossa mahdollinen kokeilu toteutettaisiin.

12.3.4 Kahden aikuisen taloudet

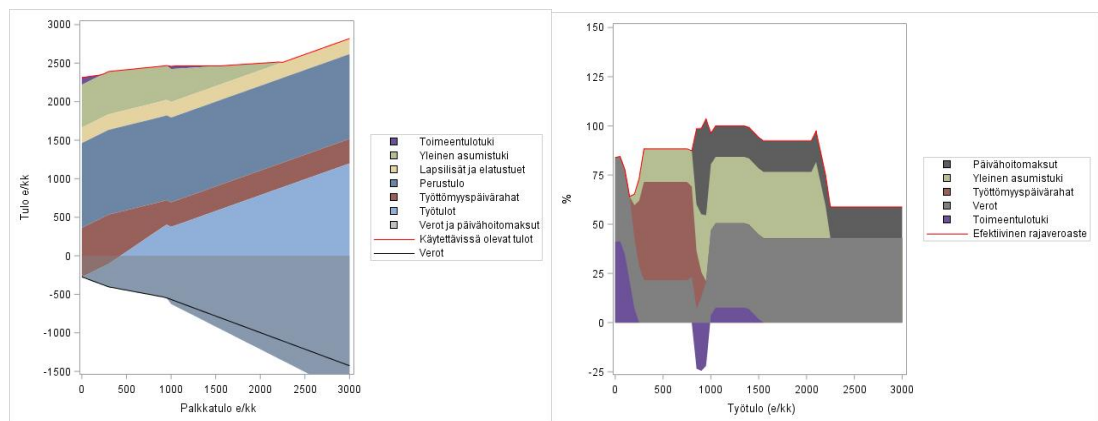
Seuraavassa jaksossa tarkastellaan lyhyesti kahdesta aikuisesta ja kahdesta päivähoitoikäisestä lapsesta koostuvan kotitalouden tilannetta nykymallissa ja hypoteettisissa perustulomalleissa. Tarkastelun kohteena on aluksi kotitalous, jossa molemmat aikuiset ovat työttömiä, saavat työmarkkinatukea ja heistä toinen työllistyy toisen jäädessä edelleen työmarkkinatuelle. Toisena kohteena on kotitalous, jossa yksi puolisoista on töissä pienellä palkalla (palkka 1 200€ /kk) ja työmarkkinatuella oleva puoliso työllistyy. Kummassakin tapauksessa päivähoitomaksujen vaikutukset efektiivisiin marginaaliveroasteisiin ja työllistymisveroasteisiin on otettu huomioon.

Kuvio 15. Kahden työttömän (työmarkkinatuki) aikuisen tulojen ja efektiivisen marginaaliveroasteen muodostuminen työllistyvän puolison työtulon mukaan. Kaksi päivähoitoikäistä lasta.

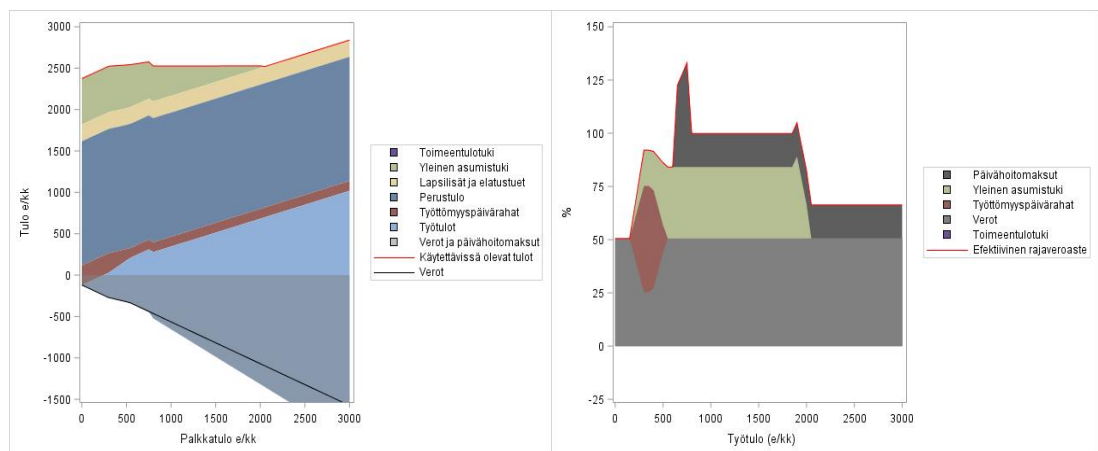
Nykymalli.



Perustulo 550 €/kk



Perustulo 750 €/kk



Kuviossa 15 esitetyissä kaikissa vaihtoehdoissa efektiiviset marginaaliveroasteet ovat hyvin korkeita. Nykymallissa käytettävissä olevat tulot eivät merkittävästi lisäänty vaikka bruttotulot kasvaisivat noin 1 000 eurosta noin 2 500 euroon. Kummassakin perustulomallissa vastaava alue ulottuu noin 500 eurosta noin 2 000 euroon. Tässä suhteessa perustulo ei ole mikään automaattinen ratkaisu. Samanlainen johtopäätös voidaan vetää liitetaulukosta 24, jonka

mukaan alemmilla tulotasoilla perustulon työllistymisveroasteet ovat nykymallia korkeammat, tulojen kasvaessa 1000 eurosta 2 000 euroon mallien välillä ei ole oleellisia eroja. Sen sijaan tulovälillä 2 000 – 3 000 euroa, perustulomallien työllisyysveroasteet ovat jonkin verran nykymallia alemmat. Tilanne ei oleellisesti muutu tarkasteltaessa kotitaloutta, jossa toisella on työmarkkinatuki ja toinen on töissä 1 200 euron kuukausipalkalla (ks. Liitetaulukko 25).

12.3.5 Osittainen perustulo: arviointia

Kuten edellä olevat ja liitteissä esitetyt esimerkit osittavat erityisesti asumistukijärjestelmän korvaaminen perustulon avulla on hankalaa, sillä asumiskustannukset vaihtelevat voimakkaasti alueittain ja etenkin pääkaupunkiseudulla asumiskustannukset ovat korkeat. Asumistukijärjestelmän reformi vaikuttaneekin väistämättömältä, mikäli kannustinloukkuja halutaan poistaa selvästi osittaisen perustulon avulla.

Asumistukeen liittyviä kannustinongelmia olisi mahdollistaa lieventää perustulokelellisessä ottamalla käyttöön asumispaikkakunnan asumiskustannuksiin sidottu kiinteä asumisraha, joka kasvaisi perhekoon mukaan (ks. liitetaulukot 38–41). Tällöin asumisraha tulkittaisiin osaksi perustuloa. Asumisrahaa ei kuitenkaan kannattaisi ottaa käyttöön kaikille, jotta asumistuen kannustimia voitaisiin tutkia paremmin. Malli muistuttaa ajatusta demarinuorten yleisurvamalliin liittyvästä asumisosasta, jossa tuki olisi määritelty suhteessa paikkakunnan keskimääräiseen neliövuokraan ja ruokakunnan koko määrittäisi tuetun asunnon koon. Ajantasaiset tiedot kerättäisiin aina tulorekisteristä.

Samankaltaisen asumistukimallin kehittämistä ehdotetaan myös brittiläisen Royal Society of Arts (RSA) -instituution perustuloraportissa (Painter & Thoungh 2015, 33–35). Perusvuokratulo (Basic Rental Income) ei olisi tulosisonnainen ja sitä maksettaisiin kaikille vuokra-asujille. Perusvuokratulon taso määrittyisi markkinaehtoisesti, minkä voinee tulkita tarkoittavan sitä, että sitä maksettaisiin keskimääräisten neliövuokrien mukaisesti. Koska perusvuokratulo lisäisi kustannuksia, RSA:n raportissa lähdetään siitä, että lisätulot tulisi verottaa niiltä henkilöiltä, jotka ovat eniten hyötynneet asutuspääomasta. Rahoitusta ehdotetaankin lisättäväksi verottamalla maan omistusta (land value tax).

Muina vaihtoehtoina RSA:n raportissa esitetään esimerkiksi asumisen budjetoinnin siirtämistä paikallistasolle, minkä uskotaan lisäävän edullisempien asuntojen tarjontaa ja varmistamaan tukien oikean tason lähiötasolla.

Kotihoidontuen korvaaminen perustulolla nostaa esille kysymyksen myös sukupuolten tasa-arvosta. Jo nykyiseen kotihoidontukijärjestelmän on katsottu vaikuttavan kielteisesti naisten työmarkkina-asemaan (esim. Sipilä 2012, 202–204). Koska useimmissa perustulomalleissa perustulo olisi korkeampi kuin nykyinen kotihoidontuki, tämä voisi houkutella naisia jäämään nykyistä herkemmin kotiin. Koska osittaisessa perustulossa säilytettäisiin myös muita tukimuotoja, se ei onnistuisi poistamaan myöskään kaikkia byrokraatialoukkuja. Ansiosidonnaisen työttömyysturvan maksatuksen osalta olisi selvitetävä, kuinka työttömyyskassojen ja Kelan välinen maksuliikenne toimisi. Osittainen perustulo korvaisi siis ansiosidonnaisen työttömyysturvan peruspäivärahaosuuden.

Osittaista perustuloa voidaan moittia siitä, että se ei toisi suurta muutosta nykyiseen järjestelmään, asumistuen kannustinongelmat säilyisivät, taso olisi mahdollisesti liian pieni etenkin yksinhuoltajille ja byrokratiaa säilyisi edelleen, vaikka tukia yhtenäistettäisiinkin. Perusturvaan liittyvien tukien yhdistämisellä olisi kylläkin se etu, että etuudelta toiselle siirtymiseen liittyviä viiveitä, väliinputoamisia ja työn ja sosiaaliturvan yhteensovittamiseen liittyviä epävarmuuksia voitaisiin vähentää. Niin ikään eri etuusjärjestelmät vaativat erilaiset maksualustat, hallintajär-

jestelmät ja omat etuuskäsittelijänsä. Näihin kaikkiin perustulo tai perusturvaetuuksien yhdistäminen ja yhtenäistäminen vaikuttaisi. Mainittakoon, että esimerkiksi Kelan hallinnoimaan asumistukeen käytetään noin 370 henkilötyövuotta (HTV, joista yleinen asumistuki n. 260 HTV ja eläkkeensaajien asumistuki n. 110 HTV), opintotukiin noin 120 HTV:a, työmarkkinatukeen ja peruspäivärahaan noin 310 HTV:a ja sairauspäivärahaan noin 200 HTV:a. Järjestelmien yhdistämisellä ja yhtenäistämällä saavutettaisiin kustannustehokkuutta myös hallinnossa – joskaan ei sen kummemmin euro- kuin henkilömäärissäkään niin paljon kuin sosiaalisen median keskusteluissa luullaan.

12.4 Negatiivinen tulovero

Etenkin lukuisten yhdysvaltalaisen taloustieteilijöiden jo 1960-luvulla esittämä negatiivisen tuloveron malli on sosiaaliturva- ja verojärjestelmä, joka perustuu ajatukseen verotuksen kautta tapahtuvasta tulokompensaatiosta ihmisen tulojen jäädessä alle sovitun minimitulon. Negatiivista tuloveroa suomalaisessa keskustelussa on popularisoinut etenkin Osmo Soininvaara (1994), mutta myös ajatushautomo Tänkin (Forss & Kanninen 2014) perustulokokeilua arvioineessa tutkimuksessa päädyttiin esittämään negatiivista tuloveroa kenttäkokeen perustulomalliksi. Negatiivisen tuloveron mahdollisuus esiintyy myös keskustan (1998) työreformiohjelmassa.

Negatiivinen tulovero ei ole määritelmällisesti yhtä kuin perustulo, mutta se voi johtaa samantyyppisiin lopputuloksiin. Yhteistä malleille on, että niiden avulla pyritään takaamaan minimitulon ja parantamaan työnteon kannustimia. Näin ollen kokeilemalla osittaista perustuloa saataisiin tietoa myös negatiivien tuloveron kannustinvaiikutuksista. Keskeisenä erona on pidetty sitä, että se jakaisi perustuloa selvemmin ihmiset mallista hyötyjiin ja sen rahoittajiin (esim. Kopra 2007, 17). Toisaalta samankaltainen jako sisältyy myös nykyiseen sosiaaliturvajärjestelmään.

Viimeisimpänä sosiaaliturvan ja ansiotulojen yhteensovittamista negatiivisen tuloveron kaltaisella mallilla on esittänyt Demarinuoret, joiden yleisturvamalli tukeutuu valtiovarainministeriön ja verohallinnon valmistelemaan, vuonna 2019 käyttöön otettavaan kansalliseen tulorekisteriin. (Toki demarinuorten aloitteen voisi liittää myös 'muihin mahdollisuuksiin kokeilla perustuloa'). Kansallinen tulorekisteri mahdollistaa tulojen reaaliaikaisen seurannan ja sitä kautta joustavamman ansiotulojen ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen. Demarinuorten mallissa maksettaisiin tukea kolmiportaisesti siten, että niin kutsuttu takuutulo kattaa 80 % (520 e/kk) Kuluttajatutkimuskeskuksen viitebudjetista, yleistulo 100 % (675 e/kk) ja aktiivitulo 125 % (812,5 e/kk).

Yleisturvamallissa yhdistettäisiin toimeentulotuen perusosa, sosiaaliturvan vähimmäisetuudet, opiskelijoiden tulot, kotihoidon tuki, asumisen tuet ja pienituloisten verovähennykset. Yleisturvan päälle maksettaisiin mallissa ansiosidonnaiset vanhemmuus-, sairaus- ja työttömyyspäivärahat sekä aikuiskoulutustuen ansio-osa.

Takuutulo maksettaisiin tulorekisterin tietojen kautta tarveharkintaisesti, mikäli tulot jäisivät alle 80 % Kuluttajatutkimuskeskuksen viitebudjetista. Yleistulo olisi syyperusteinen, eli etuutta maksettaisiin työttömyyden, lapsen syntymän, sairauden, opiskelun, työkyvyttömyyden ja lasten kotihoidon perusteella ja maksu tapahtuisi automaattisesti tai ilmoituksen pohjalta. Yleistuloon liitettäisiin kuitenkin velvoite aktiiviseen työnhakuun. Aktiivitulon saadakseen tulisi osallistua työllistymistä edistäviin palveluihin, mutta aktiivisuus käsitettäisiin nykyistä laajemmin. Sosiaalityöntekijät voisivat edelleen päättää toimeentulotuen harkinnanvaraisista osista. Tulot vähenisivät 60 prosenttia nettotyötulojen kasvusta.

Kun henkilö on saanut kolme kuukautta yleisturvaa, hänen palvelutarpeensa selvitettäisiin ja hänelle laadittaisiin työllistymissuunnitelma. Kieltäytyminen palveluista ilman hyväksyttävää syytä johtaisi työn vastaanottamisveloitteen kiristämiseen. Työllistymisen jälkeen yleisturvaa maksettaisiin vielä kuukauden ajan ja sitä olisi mahdollista käyttää myös palkkatukena tai starttirahana. Opiskelijat, kotivanhemmat, sairaat ja työkyvyttömät olisivat yleistulon piirissä. Yrittäjät, apurahansaajat ym. epäsäännöllisiä tuloja olisivat myös oikeutettuja yleisturvaan.

Yleisturvamalli säilyttäisi nykyisen sosiaaliturvan tarveharkintaisuutta ja mahdollisuuden sanktioihin, mutta demarinuoret katsovat yleisturvan vastaavan samoihin ongelmiin kuin perustulomallitkin. Heidän mukaansa se yhdistäisi parhaat puolet nykyisestä sosiaaliturvasta, perustulomalleista ja Iso-Britannian Universal Credit –mallista. Demarinuoret rahoittaisivat mallin siirtymällä arvonlisäverotuksessa yhden verokannan malliin, karsimalla verovähennyksiä ja yksinkertaistamalla verotusta sekä kiinteistövero- ja pääomatuloverotusta kiristämällä.

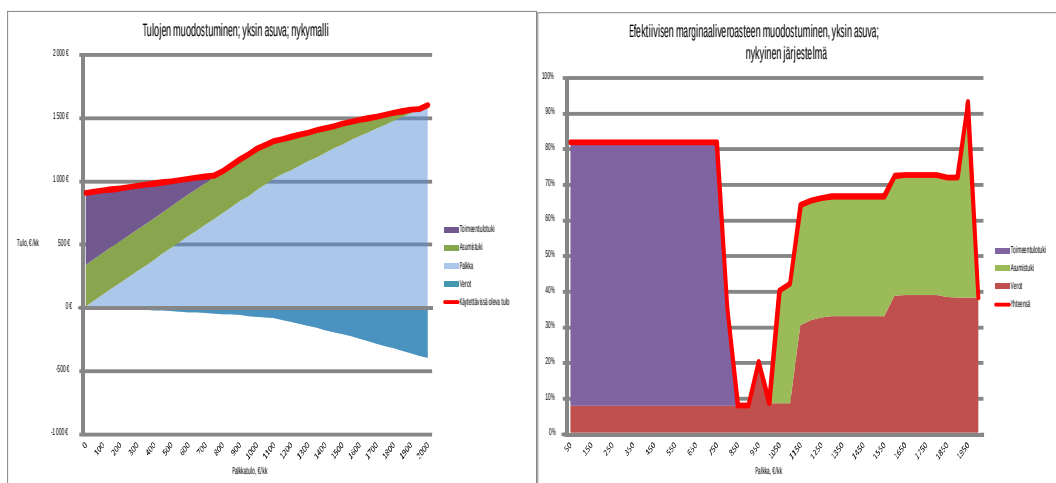
12.4.1 Negatiivinen tulovero mikrosimulaatiossa

Negatiivisen tuloveron vaikutuksia simuloitiin sekä 550 että 750 euron tasoilla. Kuviossa x on verrattu alemmaa 550 euron negatiivisen tuloveron efektiivisen marginaaliveron muodostumista nykyiseen sosiaaliturvajärjestelmään. Tarkastelussa on yksin asuva palkansaaja, jolla ei ole syyperusteisia tukia mutta oikeus asumistukeen tai toimeentulotukeen ja jonka ansiotulot kasvavat nolasta eurosta 2 000 euroon kuukaudessa. Myös tämän laskelman pohjana on kuntaryhmä 3 ja laskennallinen vuokra on asetettu asumistuen normien mukaiseksi. Laskelmiin pätevät siis samat rajoitteet ja varaumat, jotka koskevat osittaisen ja täyden perustulon edellä esitettyjä mallituksia. Vertailu nykymalliin ja osittaisiin perustulovaihtoehtoihin antaa kuvat mallien mahdollisista erilaisuuksista ja samankaltaisuuksista.

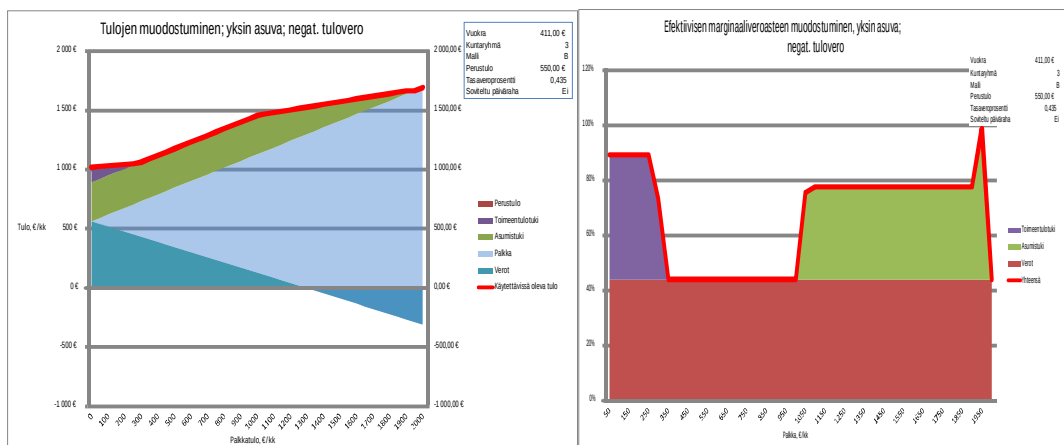
Efektiivisen marginaaliveron profiilit ovat hyvinkin samanlaisia 550 euron negatiivisessa tuloverossa ja nykyisessä sosiaalipoliittisessa ja verojärjestelmässä. Pieniä erojakin toki löytyy. Nykyjärjestelmässä toimeentulotuki on merkittävämmässä roolissa. Negatiivisen tuloveron mallissa toimeentulotukea maksetaan, mutta se rajoittuu pienemmälle tuloalueelle. Korkeammalla negatiivisen tuloveron tasolla (tässä kuviossa 750 €) asiakkaan tarve toimeentulotukeen häviää ja tarve koskee lähinnä täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea.

Kuvio 16. Yksin asuvan palkansaaajan tulojen ja efektiivisen marginaaliveroasteen muodostuminen nykymallissa ja 550 euron negatiivisessa tuloverossa työtulon (0-2000 €/kk) mukaan.

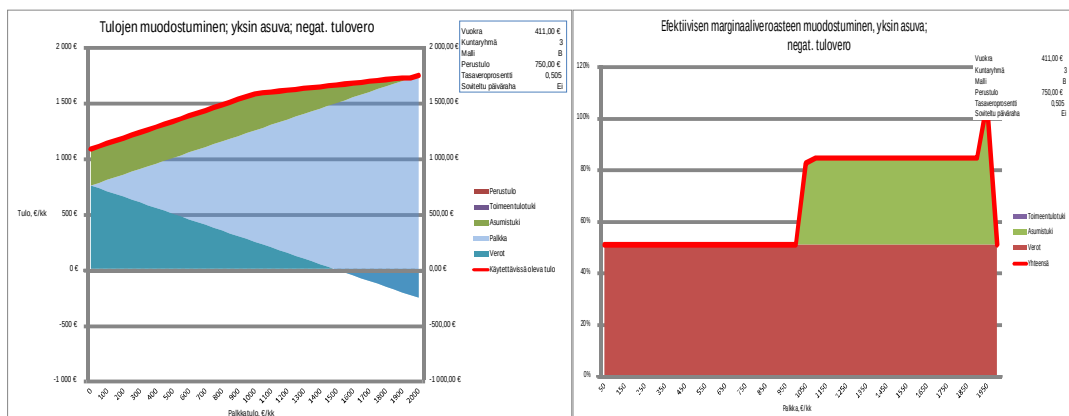
Nykymalli



Negatiivinen tulovero 550€/kk



Negatiivinen tulovero 750 €/kk



Työllistymisveroasteitten tarkastelu (Taulukko 24) osoittaa, että se minkä suuruisista tuloista ja mihin tuloryhmään työllistytään, vaikuttaa tuloksiin. Tulojen kasvaessa nolasta 500 euroon kaikki negatiivisen tuloveron ja perustulon muunnelmät tuottavat nykymallia alhaisemmat veroasteet. Negatiivinen tulovero tuottaa korkeimmat veroasteet tulojen noustessa 1 000 eurosta 2 000 euroon. Perustulomallissa kyseisessä ryhmässä on alhaisimmat veroasteet.

Taulukko 24. Yksin asuvan palkansaajan (ei syyperusteisia etuuksia) työllistymisveroasteita. Nykymalli, negatiivinen tulovero ja perustulo 550 ja 750 €/kk.

Tulojen muutos	Nykylainsäädäntö	Neg. tulovero 550 €/kk	Neg. tulovero 750 €/kk	Perustulo 550 €/kk	Perustulo 750 €/kk
0 > 500 €	82.4 %	69.0 %	50.5 %	50.2%	63.9%
0 > 1000 €	68.0 %	56.3 %	50.5 %	63.6%	74.0%
0 > 2000 €	65.5 %	66.3 %	66.9 %	60.8%	66.2%
1000 > 2000 €	63.1 %	76.4 %	83.4 %	58.0%	58.2%

Liitetaulukko 20 ja 28.

12.4.2 Negatiivinen tulovero: arviointia

Yhdysvalloissa (neljä koetta) ja Kanadassa (yksi koe) vuosina 1968–1980 toteutetuissa negatiivisen tuloveron kenttäkokeissa tulot raportoitiin henkilökohtaisesti. Mikäli koe vaatisi henkilökohtaisen tuloraportoinnin, negatiivisen tuloveron kenttäkoe on selvästi perustulomalleja hankalampi toteuttaa tieteellisesti uskottavalla tavalla. Yhdysvalloissa epäiltiin, että työtuloja aliraportoitiin, mikä johtaa luonnollisestikin harhaisiin tuloksiin. Negatiivinen tuloveromalli vaatisi ajantasaisen tulorekisterin, mitä tällä hetkellä ei ole käytössä.

Työllisyystoimijoiden haastatteluissa malli jakoi vahvasti mielipiteitä. Mallia, joka perustuisi tulorekisteriin, pidettiin kuitenkin turvallisena, tasa-arvoisena ja kannustavana, minkä lisäksi myös sen katsottiin vähentävän byrokratiaa. Sen avulla katsottiin olevan myös helpointa vaikuttaa omiin tuloihin työnteolla. Ongelmina nähtiin, että malli voisi olla myös hankala ymmärtää ja monimutkainen, tulorekisterin ei välttämättä toimisi varmasti ja reaaliaikaisesti ja se voisi synnyttää kenties myös uusia loukkuja. Keskeistä olisi, että tulorekisteri olisi reaaliaikainen ja siinä olisi palkoista ja muista tuloista myös jakotiedot, ts. miltä ajanjaksolta tulo on saatu. Jakotietojen puuttuessa reaaliaikainen negatiivisen tuloveron maksaminen olisi hankalampaa.

Koska negatiivinen tulovero pyrkii muiden perustulomallien tavoin vähentämään kannustinloukkuja helpottamalla tulojen yhteensovittamista, voi myös perustulomalleilla tehtyjen kokeiden perusteella tehdä ainakin suuntaa-antavia arvioita myös negatiivisen tuloveron toimivuudesta.

12.5 Osittaisen perustulon ja negatiivisen tuloveron budjetti- ja tulojakovaikutuksia

Perustulomenojen suuruus riippuu luonnollisestikin kullekin henkilölle maksettavan perustulon suuruudesta. 450 euron perustulon maksaminen kaikille täysi-ikäisille (eläkeläiset poisluken) tarkoittaisi noin 16 miljardin euron menoja vuodessa. Vastaavat kustannukset 550, 650 ja 750 euron perustulosta olisivat noin 19, 23 ja 26 miljardia (liitetaulukko 1). Menot kattavat tasaveroasteet ovat 39.5, 43.5, 48.0 ja 52.5 prosenttia. Aineistosimulointien perusteella voi-

daan arvioida perustulomallin vaikutuksia eri tulonsiirtoeriin. Koska tarkastelluissa malleissa henkilön saamista syyperusteisista etuuksista vähennetään perustuloa vastaava rahamäärä, myös näiden etuuksien kokonaissummat pienenevät. Esimerkiksi 550 euron perustulomallissa maksetut työttömyyspäivärahat pienenevät nykyainsäädännön mukaisesta 3.9 miljardista eurosta 1.5 miljardiin euroon ja sairausvakuutuslain mukaiset päivärahat pienenevät 1.4 miljardista eurosta 0.9 miljardiin euroon. Toimeentulotukimenot vähenevät 550 euron perustulolla noin 590 miljoonasta noin 240 miljoonaan ja 750 euron perustulolla noin 90 miljoonaan (liitetaulukko 3). Tulonsiirroista vammaistuet, lapsilisät ja elatustuki, opiskelijoiden asumislisä ja Kelan maksamat eläke-etuudet pysyvät ennallaan, sillä näihin etuuksiin ei kohdisteta laskelmassa muutoksia. Kotihoidon tuen kokonaissumma pienenee 420 miljoonasta eurosta 70 miljoonaan euroon ja opintorahoista jää jäljelle käytännössä vain alle 18-vuotiaiden saamat etuudet (Liitetaulukko 4).

Keskeinen ja kenties kaikkein eniten poliittisia intohimoja herättävä kysymys on, miten tulonjako muuttuu, kuka voittaa ja kuka häviää. Laskelmien (liitetaulukko 5) mukaan 550 euron perustulo ei merkittävästi muuttaisi tulonjakoa. Korkeammalla perustulon tasolla luonnollisestikin on tuloja tasaava vaikutuksensa. Yhtäältä korkeampi veroton perustulo lisää pienituloisten ostovoimaa ja yhtäältä korkeampi marginaaliveroaste pienentää ylimpien tuloluokkien käytettävissä olevia tuloja. Tulonjaon eriarvoisuutta mittaava Ginikerroin (ks. edellä) laskisi nykyisestä väestötasoisesta arvosta 26.4 550 ja 750 perustulon tasolla arvoihin 26.1 ja 24.2. Negatiivinen tulovero 550 tasolla laskisi gini-indeksiä enemmän kuin 550 euron perustulo (gini = 25.7). 550 euron perustulossa lapsiköyhyys nousisi lievästi (13.2% -> 14.0%) mutta laskisi vastaavan suuruusella negatiivisella tuloverolla (12.8%). Myös 750 euron perustulo vähentäisi lapsiköyhyyttä (11.7%). Myös näillä perustulon tasoilla vanhusköyhyys kasvaisi. Näinhän kävi myös täyden perustulon mallituksissa. Syykin on sama.

Liitetaulukossa 6 perustulomallin vaikutuksia on esitetty voittajien ja häviäjien näkökulmasta. Esimerkiksi 550 euron perustulomallin voittajaryhmiä ovat lukumääräosuuksien perusteella opiskelijat – mikä tulos ei ole mitenkään yllättävä – ja palkansaajat. Opiskelijoiden käytettävissä olevat tulot paranevat, koska perustulo on opintorahaa suurempi. Palkansaajille puolestaan maksetaan perustulona on uusi tulolaji, jota tasavero ei kaikissa tapauksissa kokonaan verota pois. Ehkä vähän yllättäen työttömät ovat suuri häviöjärjestelmä. Heidän tapauksessaan perustulo korvaa olemassa olevaa tuloa osittain, ja jäljelle jäävään työttömyysturvaetuuteen (esimerkiksi erilaisiin korotuksiin) kohdistuu nykyjärjestelmää ankarampi verotus.

12.6 Muut mahdollisuudet kokeilla perustuloa

Valtioneuvoston kanslian toimeksiantoon kuulu myös tarkastella muita mahdollisia tapoja kokeilla perustuloa. Edellä on kuvattu jo eräitä vaihtoehtoisia tapoja, joissa yhdistellään erilaisia perustulo ja negatiivisen tuloveron elementtejä osallistavaan / velvoittavaan sosiaaliturvaan kuten tehdään demarinuorten esittämässä yleisturvan mallissa. Perustuloon voidaan yhdistää velvoittavuutta joko niin, että tietyille ryhmille (esimerkiksi nuorille koulutusvelvoite) asetetaan vaatimuksia, jotka ehdollistavat etuuden saamista. Tai niin, että varsinainen perustulo on universaali ja ehdoton mutta sitä voi parantaa osallistumalla tiettyihin yhteiskunnan kannalta tärkeiksi katsottuihin toimenpiteisiin. Tällaisista osaloistavan sosiaaliturva muodoista on keskusteltu niin Suomessa (STM 2015) kuin muissakin maissa. Esimerkiksi Tanskassa otettiin 2014 käyttöön 'hyötytyö' nyttejob, johon toimeentulotuen saajia ja työttömyysturvan saajia veloitettiin osallistumaan⁵⁸.

58 <http://www.boernogunge.dk/internet/boernogunge.nsf/0/126DAF939F007F70C1257DDD003C9558?opendocument>

Suomessakin on keskustelu myös muista mahdollisuuksista uudistaa nykyistä sosiaaliturvaa ja tehdä siitä kannustavampaa ja yhteiskunnallisiin muutoksiin paremmin sopivaa. Ajatuspaja Liberan perustilimalli on yksi tällaisista. Ajatustavallisesti mallia mukailevia järjestelmiä on käytössä eräissä maissa. Iso-Britanniassa on meneillään suurehko sosiaaliturvan uudistus, jossa sulautetaan yhteen kuusi aiemmin erillistä sosiaaliturvan tai verovähennysten muotoa. Tavoitteena on saada aikaan kannustavampi ja helpommin ymmärrettävä, yhtenäinen järjestelmä, jossa perusturvaetuudet vähenevät samalla prosenttiosuudella työtulojen kasvaessa. Näin pyritään estämään epäloogisia efektiivisen marginaaliveron hyppäyksiä puoleen tai toiseen.

Kuten edellä olevista laskelmista ja kuvioista ilmenee, asumistuki nostaa merkittävästi efektiivistä marginaaliveroastetta. Asumistukeen on tehty muutoksia, joilla tukea on virtaviivaistettu, mutta edelleenkin asumistuki aiheuttaa kannustin- ja tuloloukkuja. Asumistuen uudistaminen on vaikeaa ja poliittisesti erittäin hankalaa: häviäjiä on paljon. Jäljempänä on alustavaa pohdintaa, miten asumistukea voitaisiin perustulokeikeilussa muunnella, jotta saataisiin tietoa tukijärjestelmän mahdollisista kannustinvaikutuksista.

Osa näistä malleista on sellaisia, että niitä ei voi lukea ainakaan puhdaspiirteiseksi perustuloksi. Osasta malleista on vaikea tehdä mikrosimulointilaskelmia, osaa vaihtoehtoisista malleista voidaan arvioida muitten mallien yhteydessä tehdyillä simuloinneilla ja osaa varten on tehty omia uusia laskelmia. Kaikkia vaihtoehtoisia malleja voidaan tarvittaessa täydentää ja arvioida tarkemmin jatkoselvityksissä. Tässä tarjotaan lyhyt alustava kuvaus mahdollisia jatkoanalyysijä varten.

12.6.1 osallistumistulo / osallistava sosiaaliturva

Vastikkeettomien mallien rinnalla perustulokeskustelussa on esitetty lukuisia ehdotuksia myös perustulosta, joka sisältäisi osallistumisveloitteen. Tätä keskustelua on käyty ennen muuta puhuttaessa osallistumistulosta (participation income), mutta myös kansalaispalkkakäsittelyn on toisinaan ajateltu sisältävän ajatuksen veloitteesta kansalaistyöhön (Andersson 1989, 1993, 1998). Keskeisenä ajatuksena näissä malleissa on ollut, että omalla aktiivisuudella olisi mahdollista saavuttaa oikeus perustuloon.

Osallistumistulon tunnetuimman kehittäjän London School of Economics –yliopiston professorin Anthony Atkinsonin mukaan osallistumistuloon olisivat oikeutettuja työlliset, työnhakijat, työkyvyttömät ja erilaisiin hoiva- ja kansalaisjärjestöihin osallistuvat henkilöt. Keskeinen kysymys osallistumistulon kohdalla onkin se, millainen aktiivisuus tulkittaisiin osallistumiseksi. Osallistumistulon käyttöönotto vaatisikin tästä syystä poliittisen periaatekeskustelun osallistumisen reunaehdoista.

Keskustelussa osallistavasta sosiaaliturvasta voidaan katsoa olevan yhteisiä piirteitä osallistumistulon ajattelun kanssa. Osallistavaa sosiaaliturvaa pohtineen työryhmän loppuraportissa (STM 2015, 47–50) ehdotettiin nimenomaan yksilöstä lähtevän aktiivisuuden palkitsemista sen sijaan, että tukeuduttaisiin ylhäältä alas ohjautuvaan sanktioihin tukeutuvaan kannustamiseen. Keskeisenä työryhmän loppuraportissa nähtiin, että sosiaaliturvan peruslähtökohdan tulisi edelleen olla ihmisen toimeentulon turvaaminen, mikä itsessään mahdollistaisi ihmisten aktiivisuuden ja toimintakyvyn. Tämän lisäksi työvoima- ja yrityspalveluiden resurssien turvaaminen, omaehtoisuuden lisääminen ja matalan kynnyksen palvelut katsottiin tärkeiksi. Osallistavaksi sosiaaliturvaksi tulkittiin myös nykyinen ehkäisevä toimeentulotuki.

Mikäli nykyisiä aktivointitoimenpiteitä kehitettäisiin siihen suuntaan, että työttömät voisivat määritellä itsenäisemmin, millaiset palvelut tukevat parhaiten heidän työllistymistään ja osallisuuttaan, sosiaaliturvan inklusiivisuuden eli osallistavuuden voisi tulkita lisääntyvän. Jos näin

yhteistyössä asiakkaan kanssa määritellyt toimenpiteet oikeuttaisivat lisätuloon, sosiaaliturvan voisi katsoa lisäävän entisestään osallisuutta, mikäli se nostaisi ihmisen taloudellisesti ongelmallisista olosuhteista. Demarinuoret ovat esittäneet omassa yleisturvamallissaan, että aktiivisuuden käsitettä tulisi laajentaa nykyisestä ja esimerkiksi omaehtoinen opiskelu tulisi sallia kaikissa olosuhteissa. Demarinuoret katsovat, että ihmisten kykyyn tehdä työllisyyttä edistäviä ratkaisuja tulisi siis luottaa nykyistä enemmän.

Osallistumistulo hahmotetaan usein vastikkeettoman vähimmäistulon ja sen päälle maksettavan osallistumislisän yhdistelmäksi. Aktiivisuuteen kytketty osallistumislisä vähimmäistulon päällä voisi lisätä osallisuuden kokemusta ja vähentää syrjäytymisriskiä, mutta samalla se voisi myös vähentää avoimille työmarkkinoille osallistumista, kun työmarkkinoiden ulkopuolellakin voisi oikeutetusti osallistua yhteiskuntaa hyödyttävään toimintaan.

Nykyiseen sosiaaliturvaan kytkettyjen palvelujen omaehtoisuutta olisi tietenkin mahdollista lisätä jo sillä, että toimenpiteisiin osallistuminen olisi vapaaehtoista kaikissa tilanteissa. Tämä voisi johtaa aktivointiasteen laskemiseen, mutta toisaalta aktivoitavat henkilöt olisivat todennäköisesti motivoituneempia ja heidän auttamiseensa riittäisi enemmän resursseja.

Nykyisessä järjestelmässä vapaaehtoistyö voidaan tulkita työksi, mikä voi johtaa jopa työttömyysturvan menettämiseen. Osallistumistulon kaltaisella järjestelyllä tästä ongelmasta päästäisiin eroon ja helpotettaisiin ihmisten kiinnittymistä yhteiskuntaan myös työttömänä. Kolmannen sektorin työllisyystoimijat suhtautuivatkin asiantuntijahaastatteluissa erityisen myönteisesti osallistumistuloon. Sen katsottiin vapaaehtoistyön aseman selkeyttämisen lisäksi palkitsevan hyödyllisestä toiminnasta, kannustavan aktiivisuuteen, hyödyttävän yhteiskuntaa ja yhteisöjä, tarjoavan mielekästä tekemistä, parantavan järjestösektorin toimintamahdollisuuksia ja monipuolistavan ihmisten elämäntapavalintoja.

Teknologisen kehityksen mukanaan tuoma teknologisen työttömyyden uhka on palauttanut keskusteluun työn käsitteen laajentamisen. Teknologiamurroskeskustelussa perustulo esitettiin usein eräänlaisena osallistumistulona, joka mahdollistaa osallisuuden myös palkkatyön ulkopuolella tapahtuvassa tuotannossa. Mikäli teknologinen työttömyys lisääntyy, voi kansalaisyhteiskunnassa tehtävää työtä olla syytä tukea nykyistä enemmän.

Jurgen de Wispelaeren (2016, 65–67) mukaan osallistumistulon heikkoutena olisi sen vaatima laaja hallinnointi. Kokeiluun valittavan mallin toteuttamiskelpoisuutta arvioitaessa tulisivat huomioida myös mallin vaatimat hallinnolliset resurssit. Erityisesti uusien osallistumismuotojen kehittäminen kenttäkoetta varten olisi haastavaa, mistä syystä osallistumiseksi jouduttaisiin todennäköisesti hyväksymään ainoastaan nykyiset aktiiviset työvoimapolitiittiset toimenpiteet. On tosin esitetty (esim. Keskitalo 2013, 60–61), että jo nykyisten aktivointitoimenpiteiden tarkoituksenmukainen toteuttaminen vaatisi enemmän henkilöresursseja. Utrechtin kaupungissa perustulolla haetaan vaihtoehtoa nimenomaan perinteiselle vastikkeelliselle aktivoinnille, koska työvelvoitteen ylläpitämisen hallinnon kautta on koettu vievän liikaa resursseja, olevan kallista ja asetettuihin tavoitteisiin nähden tehotonta. Siksi Hollannissa halutaankin kokeilla toimeentulotukiasiakkaille maksettavaa vastikkeetonta 'luottamusrahaa' ja välttää hankalat kysymykset: mistä pitäisi maksaa, kuinka paljon pitäisi osallistua ja kuinka paljon mistäkin osallistumisesta pitäisi maksaa ja kuka kaikkea valvoo?

Myös työllisyystoimijoiden asiantuntijahaastatteluissa tuotiin esille, että osallistumistulo vaatisi hallintoa ja yksilöllistä palvelua sekä resursseja siitä vastaavalla taholla. Kysymyksiä herätti myös, kuinka taattaisiin se, että malli perustuisi aidosti vapaaehtoisuuteen. Pelkona oli myös, voisiko osallistumistulo syrjäyttää palkkatyötä ja toisaalta, poistaisiko osallistumistulo kannus-

timia siirtyä avoimille työmarkkinoille. Työhön ja koulutukseen ohjaavat palvelut nähtiin edelleen tärkeäksi osaksi.

Käytännön tasolla työllisyystoimijat katsoivat osallistumistulon heikkoudeksi sen, kuinka määritellään, miten paljon yhteiskunnallista työtä pitäisi tehdä rahaa vastaan, olisiko osallistumistulolla enimmäiskesto ja kuka vastaisi esimerkiksi työturvallisuudesta. Osan mielestä jo nykyinen aktiivisiin työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin osallistumisesta saatava kulukorvaus (9 e/pv) riittää osallistumistuloksi.

Hallinnollisten ongelmien takia osallistumistulomalli ei ole ihanteellisin perustulokokeilun vaihtoehto toteuttamiskelpoisuuden kannalta, eikä osittain vastikkeellisena mallina mahdollistaisi myöskään määritelmällisen perustulon tutkimista. Jotta osallistumistulon tutkiminen suhteessa nykyjärjestelmään olisi mielekästä, tulisi siihen sisällyttää myös vastikkeettomia elementtejä; siis käytännössä mahdollisuus kieltäytyä osallistavista toimenpiteistä ilman sanktioriskiä. Näin menetellään osassa Hollannin kokeiluista. Muussa tapauksessa oleellista eroa nykyjärjestelmään ei syntyisi.

12.6.2 Vaihtoehtoiset mallit – Universal Credit/Kannustava perusturva⁵⁹

Suomessa Iso-Britannian Universal Credit –malli on herättänyt kiinnostusta. Universal Credit on ollut esimerkkinä Kristillisen liiton *kannustavalle perusturvalle*, jossa perustustuvan eri osia yhdistämällä ja sosiaaliturvan vähenemisastetta muokkaamalla pyritään purkamaan kannustinloukkuja. Universal Credit -mallissa etuuden voimakas tarveharkinta ja sanktiot eivät mahdollistaisi kuitenkaan määritelmällisen perustulon kannustinvaikutusten testaamista. Malli tarjoaa kuitenkin yhden tavan tarkastella muita vaihtoehtoja nykyisen sosiaaliturvan kannustinloukkujen purkamiseksi.

Iso-Britannian Universal Credit –malli on kehitetty siten, että työnteko lisäisi aina kotitalouksien nettotuloja yleisetuuden vähetessä asteittain. Etuuden taso onkin riippuvainen kotitalouden, ei yksilön tuloista. Mallin julkilausuttuina tavoitteina on vähentää köyhyyttä työnteon taloudellista kannustavuutta lisäämällä sekä lisätä etuudensaajien ja heidän perheidensä itsenäisyyttä. Etuus on otettu käyttöön vaiheittain huhtikuusta 2013 alkaen. Tällä hetkellä etuus on saatavilla jo 90 % työvoimatoimistoista (364 000 etuudensaajaa 22.2.2016) ja hallituksen raportoimat tulokset näyttävät myönteisiltä. Etuudensaajien katsotaan työllistyvän nopeammin ja ansaitsevan aiempaa paremmin. Tammikuussa 2016 32 % etuudensaajista oli työllisiä.

Järjestelmä yhdistää kuusi aiempaa työttömyysturva- ja verovähennysetuutta. Myös asumisetuet ja lapsiin kohdistetut tuet on yhdistetty uuteen etuuteen. Vammaisille ja huoltajille maksetaan kuitenkin lisäosia. Etuuden hakeminen on täysin sähköinen prosessi. Mikäli etuudensaajalla ei ole tietoliikenneyhteyksiä, pitää hakemus täyttää sähköisesti joko paikallisessa työvoimatoimistossa (Jobcentre Plus) tai kirjastossa. Sähköisen hakemuksen täyttämisen jälkeen etuudensaajan on käytävä haastattelussa työvoimatoimistossa, minkä yhteydessä allekirjoitetaan myös sitoumus, jossa selvitetään etuudensaajan oikeuksia ja velvollisuuksia. Sitoumuksessa tuodaan esille myös mahdolliset sanktiot, jotka voivat enimmillään vaikuttaa jopa kolmen vuoden ajan. (gov.uk.)

IT-järjestelmän rakentaminen on ollut Iso-Britanniassa kallis projekti ja sen lopulliset kustannukset näyttävät asettuvan selvästi suunniteltua korkeammiksi. Järjestelmä ei ole myöskään toiminut moitteettomasti, mistä on seurannut viivästyksiä etuuksien maksatuksessa. IT-

⁵⁹ Tämä jakso perustuu Tapio Räsäsen mikroimulointeihin.

järjestelmän ongelmien lisäksi mallin hallinnointikuluja on nostanut vanhan järjestelmän samanaikainen ylläpitäminen siirtymävaiheessa. IT-järjestelmän toimivuuteen onkin kiinnitettävä erityishuomiota myös perustulokokeilun yhteydessä.

Universal Credit –mallin hallinnointi on Iso-Britannian työ- ja eläkeministeriön (Department for Work and Pensions DWB) alaisuudessa. Etuudet maksetaan suoraan etuudensaajien pankkitileille, mutta myös vaihtoehtoisia maksutapoja on tarjolla, mikäli etuudensaajalla ei ole pankkitiliä. Maksuspäätökset tehdään työvoimatoimistojen toimesta.

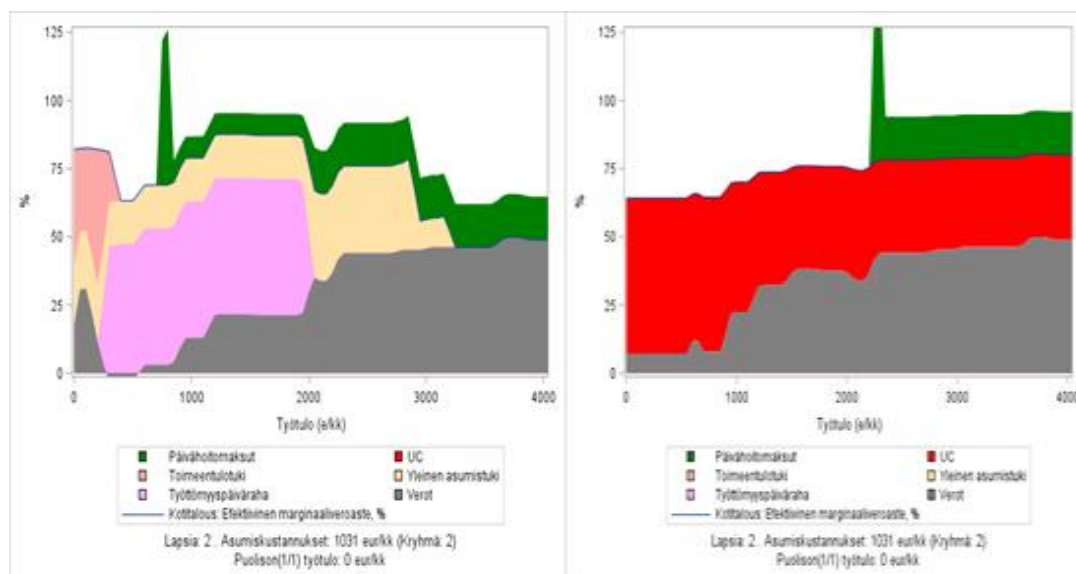
Kannustava perusturva –mallissa useimmat sosiaaliturvaetuudet harmonisoitaisiin yhtenäiselle tasolle yhdeksi yleistueksi, minkä lisäksi tarveharkintaisesti voitaisiin maksaa korkeampia etuuksia esimerkiksi lapsiperheille. Kristillisdemokraatit katsovat etuuksien yhdistämisen ja sähköisen järjestelmän poistavan nykyiseen sosiaaliturvaan liitettyjä byrokraloukkuja. Ajatuksena mallissa on, että tulojen kasvaessa tuki leikkaantuisi perustulon tavoin verojärjestelmän kautta, mutta marginaalivero- ja työllistymisveroasteet jäisivät matalammaksi. Pienillä tuloilla veroaste haluttaisiin saada matalaksi.

Seuraavassa esitetään alustavia SISU-mallilla tehtyjä mikrosimulointeja mahdollisesta Universal Credit –tyyppisestä uudesta etuudesta, jossa on yhdistetty muutamia olemassa olevia perusturvaetuuksia. Uusi tukimuoto muodostuisi peruskomponentista ja asumiskomponentista, joihin vaikuttaa perherakenne. Perusosa koostuu aikuiselle maksettavasta perusosasta (729 € + mahdollisesta yksinhuoltajakorotuksesta) seuraavien aikuisten osuudesta (343€), lapsiosasta (yhdestä lapsesta 117€ ja jokaisesta sitä seuraavasta lapsesta 109 €) ja asumisosasta, joka muodostuu yleisen asumistuen vuokranormien perusteella ilman perusomavastuuta. Vähenemisaste on määritelty 62 prosentiksi, eli yleistuki pienenee 62 senttiä netto-työtulon euroa kohden. Seuraavassa mallinnuksessa asumiskustannuksina on käytetty asumiskustannuksia kuntaryhmässä 2. ja vuoden 2016 lainsäädännön toimeentulotuen normeja Sisu-mallissa. Lähtötasot on sovitettu siten, että kotitaloustyyppien lähtötasossa käytettävissä oleva tulo ei muutu merkittävästi yleistuessa eli ratkaisu olisi kustannusneutraali kotitalouden kannalta.

Tuki korvaisi yleisen asumistuen ja toimeentulotuen ja mahdollisimman monta veronalaista etuutta. Mallinnuksen alkuvaiheessa keskitytään työttömän peruspäiväraha, työmarkkinatuen, yleisen asumistuen ja toimeentulotuen korvaamiseen yleistuella. Simuloinneissa yleistukeen oikeutetuilla säilyy myös oikeus toimeentulotukeen, jotta voidaan laskea kuinka suurella osalla toimeentulotuki korvaantuisi yleistuella. Osa etuuksista säilytetään nykyisellä tasolla mallinnettaessa. Säilytettäviä etuuksia ja tuloeria ovat lapsilisät ja elatustuet. Lapsilisät on mahdollista poistaa ja yhdistää lapsiosaan, jolloin myös lapsilisät vähenisivät yhteisellä vähenemisasteella. Elatustuki on mahdollista muuttaa bruttomääräisesti tukea alentavaksi etuudeksi ja samalla muutoksen voi kompensoida korottamalla yksinhuoltajakorotusta perusosassa. Verotus säilyy ennallaan, ja yleistuki on verovapaata tuloa.

Yleistuen lähtötason määrittämisessä on aloitettu työttömien kotitalouksien mallintamisesta. Tarkastelussa on hyödynnetty Perusturvan riittävyden arviointiraporttia 2011–2015 (Työttömän kotitalouden tulonmuodostus neljällä perhetyyppillä ja neljällä asumiskustannustasolla 2015 -taulukko, s. 49). Asumiskustannuksina on käytetty raportin asumiskustannuksia kuntaryhmässä 2. ja vuoden 2016 lainsäädännön toimeentulotuen normeja Sisu-mallissa. Lähtötasot on sovitettu siten, että kotitaloustyyppien lähtötason käytettävissä oleva tulo ei muutu merkittävästi yleistuessa eli ratkaisu olisi kustannusneutraali kotitalouden kannalta.

Kuvio 17. Marginaaliveroasteen muodostuminen nykyjärjestelmässä (vasen kuvio) ja yleistuessa (oikeanpuoleinen kuvio). Työtön pariskunta, jolla on kaksi lasta, asumistuen kuntaryhmä 2 ja asumiskustannukset 1 031€/kk (alustavia mikrosimulointituloksia).



Kuten kuviosta nähdään nykymallissa efektiivinen marginaaliveroaste nousee korkeaksi, mikä tuli ilmi jo aiempien nykymallin tarkastelujen yhteydessä. Yleistuessa tulojen vähenemä on maltillisempi ja pysyttelee määritellyn 62 vähenemäprosentin puitteissa noin 1 000 euron kuukausituloon saakka. Tuon tulorajan jälkeen efektiivinen veroaste nousee verotuksen kiristymisen vuoksi. Jos lähdettäisiin siitä, että yleistukea saavat joutuvat maksamaan päivähoitomaksuja, efektiivinen marginaalivero olisi korkeampi. Mallinnuksia on syytä myöhemmin jatkaa ja täsmentää. Tässä esitettiin vain lyhyt kuvaus ideasta.

12.6.3 Vaihtoehtoiset mallit – perustili

Erilaisia tilimalleja on esitetty sekä ulkomailla että meillä Suomessa. Keskustelu on tiivistetty suomeksi Jukka Lassilan ja Tarmo Valkosen toimittamassa 'Henkilökohtaiset sosiaalitulit' Etlan julkaisussa (1999). Ajatuspaja Liberan julkaisi vuonna 2013 oman henkilökohtaisiin tileihin pohjaavan sosiaaliturvamallin. Malli perustuu valtion rahoittamaan alkupääomaan, jonka alittuessa sosiaaliturvaan kytketyltä tililtä olisi mahdollista nostaa vain tietty kuukausittainen yläraja. Muutoin tilillä oleva raha olisi vapaasti käytettävissä. Vasta 20 000 euron alkupääoman alittuessa tai saldon vähetessä nopeasti, käyttöön voitaisiin puuttua. Tilin ollessa alle alkupääoman, järjestelmä käyttäytyisi kuin perustulo, eli käytettävissä olisi yksi kiinteä summa, joka olisi Liberan mallissa 400 euroa. Käytännössä malli sisältäisi siis vastikkeettoman perustulon.

Tilille kertyneet säästöt eli vapaat varat olivat käytettävissä vapaasti sijoituksiin, vakuutuksiin, palveluiden ostamiseen tai toisten ihmisten työllistämiseen kotitalousvähennyksen myöntöperusteiden tapaan. Perustililtä yrittäjän perustilille maksetusta työstä maksettaisiin nyt vain kertaalleen veroa, eli siinä vaiheessa, kun yrittäjä nostaisi summan omalta tililtään. Tämä koskisi tosin vain yhden hengen yrittäjiä. Tuloveroa maksettaisiin vasta siinä vaiheessa, kun tililtä nostettaisiin rahaa. Tilille siirrettäisiin bruttotuloista 10 % (sisältäisi työnantajamaksut),

minkä lisäksi tilille olisi mahdollista suorittaa vapaaehtoisia maksuja. Tilille voidaan siirtää vuodessa kuitenkin korkeintaan 50 000 euroa.

Perustili avattaisiin kaikille työikäisille ja –kykyisille ihmisille, joita Suomessa on tällä hetkellä noin vajaa 2,3 miljoonaa. 20 000 euron alkupääoman maksaminen työikäiselle väestölle maksaisi tällä hetkellä noin 46 000 000 000 euroa. Malli säilyttäisi lisäksi muut sosiaaliturva-etuudet, mutta ajatuksena olisi, että niihin ei tarvitsisi turvautua nykyisessä määrin. Ajatuksena perustilissa on, että se kannustaisi ihmisiä säästämään ja tekemään työllistäviä ratkaisuja. Liberan mukaan perustili siirtäisi tarveharkinnan ihmiselle itselleen, mutta käyttöä voitaisiin kuitenkin tarvittaessa kontrolloida. Perustulon kannattajat pitävät perustiliä perustulona parempana, koska se ei edellytä veronkorotuksia, se mahdollistaa verovapaan säästämisen ja työllistämisen sekä kannustaa pääomanmuodostukseen ja lisää työllisyyttä.

Kyse olisi siis henkilökohtaisesta sosiaaliturvatilistä, josta voisi nostaa rajoitetun määrän rahaa kuukaudessa, vähän kuin olisi sosiaaliturvan pankkikortti, jossa on nostorajoite aikayksikköä kohden. Logiikka on noudattaa enemmän pankkitoimintaa. Jos maksualustana olisi Kela, niin ongelmaksi muodostuu se, että Kela maksaa etuuden joko kerta- tai jatkuvasuoritteisesti hakemuksesta, josta on tehty päätös. Jos Kela tekisi jatkuvasuoritteisen päätöksen tililliselle maksaa kuukausittain tietty summa, tilin omistaja joutuisi lähestymään Kelaa käytännössä joka kuukausi, jos tekee vaihtelevan määrän keikkahommia kuukausittain. Malli olisi varsin ongelmallinen hoidettava Kelalle. Jos käytössä olisi ajantasainen, kuukausittain päivittyvä tulorekisteri, Kela voisi automatisoida maksatuksen. Ilman tulorekisteriä maksatukseen perustuva toteutus on hankala ja työläs kaikille osapuolille. Perustilin kaltainen järjestelmä on kuitenkin käytössä Singaporessa, joten sen toteuttaminen olisi sinänsä mahdollista.

12.6.4 Asumistuen muutokset kokeilussa: 'asumisraha'⁶⁰

Asumisrahalla tarkoitetaan tässä asumisen kustannuksien kattamiseen tarkoitettua kuukausittaista tulonsiirtoa, joka maksetaan joko kotitalouksille tai henkilöille. Asumisraha on kiinteä eli se ei perustu toteutuneisiin todellisiin asumiskustannuksiin. Asumisraha vaihtelee asuinalueen (esim. kunnan) asumiskustannuksien mukaan ja kasvaa perheeseen mukaan. Tässä suhteessa siinä olisi samoja elementtejä kuin Iso-Britannian Universal Credit –järjestelmässä.

Asumisraha voitaisiin määrittää kokeen aloitushetkellä kotitaloudelle myönnetyn asumistuen suuruiseksi. Asumisraha pysyisi samansuuruisena riippumatta kotitalouden asumiskustannuksista tai niitten muutoksista kokeen aikana. Tällöin asumisraha olisi käytännössä perustulon osa, joka vaihtelee kotitalouksien välillä ja asumisrahan kokeilu mahdollistaisi asumisvalintojen tutkimisen. Osa kotitalouksista haluaa todennäköisesti siirtää kulutusta asumisesta muihin hyödykkeisiin. Tämä voi tarkoittaa muuttamista pienempään asuntoon tai halvemmalle alueelle. Mielenkiintoisten asumiseen liittyvien kannustin- ja käyttäytymisvaikutusten tutkimiseksi asumisraha olisi syytä ottaa käyttöön vain osalle koeryhmistä, jotta asumisrahan vaikutukset asumispäätöksiin voidaan erottaa muista perustulon vaikutuksista.

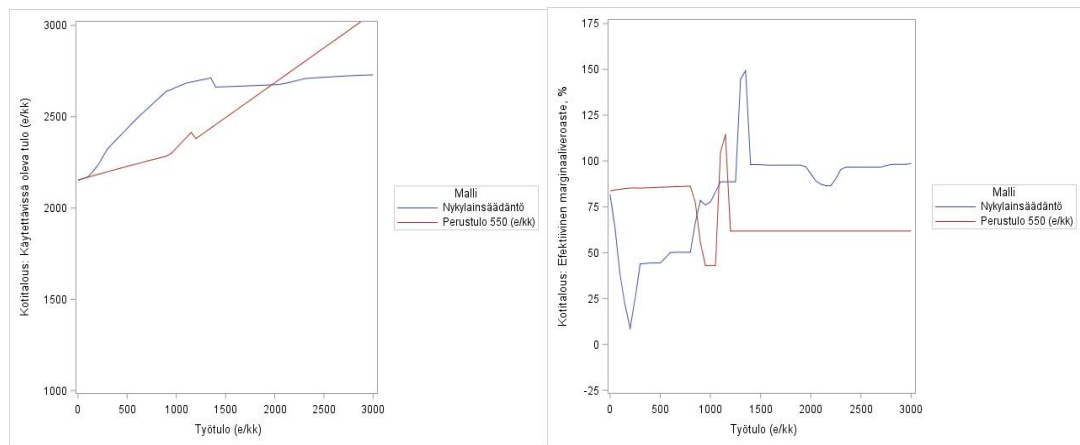
Sitran ja ajatushautomo Demosin järjestämässä perustulotyöpajassa esitettiin perustuloon liitettäviä elinkustannuslisäjä, jotka nimenomaisesti ottivat huomioon asumiseen liittyvät alueelliset kustannuserot. Voittajaehdotuksen mukaan aikuista kohden tulisi maksaa 400 euroa asumistuen kuntaryhmässä 1 ja 2, 300 euroa kuntaryhmässä 3 ja 200 euroa kuntaryhmässä 4. Kuviossa 16 on esitetty efektiiviset marginaaliverolaskelmat perustulomallille, jossa yleinen asumistuki on korvattu kiinteällä elinkustannuslisällä ja lapsilisän korotuksella (100 euroa

⁶⁰ Tämä osuus perustuu Jouko Verhon laatimaan asumisen tukemista perustulokokeilussa käsittelevään muistioon. Laskelmat on tehty Sitran ja ajatushautomo Demoksen järjestämän perustulohackathonin voittaneen ehdotuksen ideoihin.

kuukaudessa lasta kohden). Tarkastelun kohteena on 'hankala' tapaus: peruspäivärahalla oleva kahden päivähoitoikäisen lapsen kanssa asuva yksinhuoltaja kalleimmassa kuntaryh-mässä. Vuokraksi on valittu 110% tällaiselle kotitaloudelle asetetusta asumistuen vuokranor-mista eli 1030.70 euroa kuukaudessa. Kuviossa tarkastellaan nykymallin ja alueelliset kus-tannuserot huomioivalla asumisrahalla parannetun 550 euron perustulon efektiivisiä margi-naaliveroasteita

Mikrosimulointien mukaan nykyinen sosiaalipoliittinen malli tuottaa alemmat efektiiviset mar-ginaali- ja työllistymisveroasteet (ks. liitetaulukko 42), jos työllistytään alhaisille tulotasolle. Sen sijaan, jos tulot kasvavat 1 000 eurosta ylöspäin, tässä käytetty hypoteettinen malli pää-tyy selkeästi alempiin veroasteisiin.

Kuvio 18. Yksinhuoltaja, työtön/työllistyvät (peruspäiväraha, soviteltu), kaksi päivähoitoikäistä lasta. Kuntaryhmä 1, vuokra 110 % asumistuen normien mukaisesta vuokrasta (1030,7 €/kk). Käytettävissä olevat tulot, efektiiviset marginaaliveroasteet nykymallissa ja 550 euron perustulossa, johon on lisätty asumisraha ja lapsilisän korotus.



Kokeilussa asumisraha olisi verrattain ongelmaton toteuttaa, koska sen taso voidaan kiinnit-tää koetta ennen tehtyyn asumistukipäätökseen. Käytännössä asumisrahan käyttöönotolla voisi kuitenkin olla hyvin hankalia käyttäytymisvaikutuksia. Tällöin asumisrahaa ei voisi enää kiinnittää ihmisten toteutuneisiin asumiskuluihin vaan sen tulisi olla yhtäläinen saman alueen asukkaille. Sen pitäisi myös olla yhtäläinen kotitalouden koon mukaan. Tästä seuraa, että tuen saajille tulisi kannustin yrittää siirtää rekisteröity asuinpaikkansa mahdollisimman kalliille alueelle. Tämä puolestaan tarkoittaa, että asumisraha ei todennäköisesti voisi vaihdella kovin paljoa asuinkustannusten mukaan eri alueiden välillä, jos halutaan välttää rekisteröidyn ja todellisen asuinpaikan valvontajärjestelmän käyttöönotto. Tällainen valvontajärjestelmä olisi perustulon filosofian vastainen. Toinen ongelma liittyy kotitalouksien muutoksiin. Asumisra-han pitäisi olla henkeä kohden selvästi suurempi yksinasuville kuin suuremmille kotitalouksil-le, jotta se olisi mitenkään asumiskustannuksiin liittyvä etuus. Pariskuntien yhdessä asumista on kuitenkin käytännössä mahdoton valvoa, joten kaikilla olisi kannustin rekisteröityä yk-sinasuviksi.

13.PERUSTULOKOKEILUN ALUSTA

Perustulomallien suunnittelun ja mallien vaikutusten simuloimisen ohella kokeiluun liittyvä keskeinen kysymys on, miten perustulon maksatus ja miten perustulon ja olemassa olevan tulonsiirtojärjestelmän yhteensovittaminen hoidetaan. Kuten edellä olevassa oikeustieteellisessä osiossa pohdittiin, sosiaalietuuksien liittyvän ratkaisutyön ja maksatuksen hoitaminen on julkinen viranomaistehtävä ja sitä on vaikea siirtää muiden tahojen hoidettavaksi. Näin ollen perustulon maksaminen on sovittava olemassa olevaan sosiaalipoliittiseen ja verojärjestelmään. Koska mahdollisesti suurin osa perustulokokeilun piiriin tulevista henkilöistä saa jotain Kelan hallinnoimaa perusturva- tai muuta etuutta lienee luontevaa, että Kela osallistuu perustulokokeiluun ja keittää maksujärjestelmän, jolla perustuloa ja muuta sosiaaliturvaa voidaan koordinoita. Kela ei kuitenkaan yksin pysty kokonaisuutta hoitamaan. Tarvitaan myös verohallinnon osaamista ja verojärjestelmää. Tämä kaikki asettaa perustulokokeilulle omia reunaehtojaan. Sekä Kelan että verohallinnon tietojärjestelmiä ollaan uudistamassa ja asiantuntijat ovat kiinnitettyinä vireillä oleviin sosiaaliturvamuutoksiin, esimerkiksi perustoi-meentulotuen siirto Kelaan.

13.1 Maksualustana Kela?

Kelan mahdollisuutta toimia maksualustana on tarkastellaan neljän eri vaihtoehdon kautta.⁶¹ Ensimmäisessä vaihtoehdossa (A) käytetään Kelan 'Toimistojen maksut' kertamaksujärjestelmää perustulon maksamiseen. Järjestelmä ei ole varsinainen etuuksien maksukanava, vaan sen kautta maksetaan Kelan erilaisia laskuja ja suoritteita. Tässä vaihtoehdossa perustulo maksettaisiin kuukausittain otokseen valituille N henkilölle. Perustulon vaikutukset henkilön muihin maksussa oleviin Kelan etuuksiin hoidettaisiin manuaalisesti. Kokeilun päätyttyä etuudet palautetaan päätösperäisesti ennalleen, jos saamisen edellytykset ovat edelleen voimassa.

Toisessa vaihtoehdossa (B) perustulo maksettaisiin vakiosuuruisena otosjoukolle ns. eräajona. Perustulon sovitus muuhun Kela-perusteiseen sosiaaliturvaan hoidetaan tässäkin vaihtoehdossa manuaalisesti. Jos perustulo estää muiden etuuksien maksamisen, muiden etuuksien keskeytys hoidetaan automaattisesti. A-vaihtoehtoon verrattuna tässä etuna on se, että perustulon maksaminen hoituu automaattisesti.

Kolmannessa vaihtoehdossa (malli C) perustulo maksetaan otosjoukolle niin, että käsittelijä myöntää perustulon vakiosuuruisena ilman laskentaa ja päätöstä. Perustulo maksetaan säännöllisenä maksuna kunnes kokeilu päättyy tai käsittelijä lakkauttaa maksatuksen ja etuudet palautetaan ennalleen, mikäli oikeus niihin on olemassa.

Neljännän vaihtoehdon (malli D) tarjoaa ns. YHTE- järjestelmä, jossa luotaisiin uusi itsenäinen etuuskäsittelyjärjestelmä kopioimalla järjestelmä pohjaratkaisut olemassa olevista takuueläketä varten luoduista maksujärjestelmistä.

Tarkastelluissa vaihtoehdoista vaihtoehto A kuormittaa eniten Kelan etuuskäsittelijöitä, mutta se olisi toteutettavissa pienimmillä tietojärjestelmätöillä. Lisäksi vaihtoehto A tarjoaisi mahdol-

⁶¹ Tämä osuus perustuu kehittämisjohtaja Esko Karjalan yhdessä Kelan kehittämispalveluiden ja ICT-asiantuntijoiden laatimiin arviointeihin Kelan mahdollisuuksista kehittää maksujärjestelmä perustuloa varten.

lisuuden lähteä liikkeelle jollakin rajatulla erillisryhmällä ja suhteellisen pienellä otosjoukolla. Ratkaisu olisi virhealtis isosta manuaalisyönnästä johtuen. Virheiden määrää voidaan kontrolloida jälkikäteen tehtävällä valvonnalla. Tietojärjestelmämuutosten teko koko laajuudessaan voidaan aloittaa vasta toimeentulotuen käyttöönoton vakiinnuttamisvaiheen jälkeen noin maaliskuussa 2017. Kokeilu voitaisiin aloittaa tällä mallilla nopeimmin vuoden 2018. Perustulomaksut eivät näkyisi henkilöiden etuustiedoissa, mikä hankaloittaa asiakaspalvelua.

Vaihtoehdossa B etuuskäsittelytyön määrä olisi selkeästi pienempi kuin vaihtoehdossa A. Virheriski olisi myös automaattisen perustulon maksamisen vuoksi pienempi kuin vaihtoehdossa A. Perustulomaksut eivät näkyisi henkilöiden etuustiedoissa, mikä hankaloittaa asiakaspalvelua. Tietojärjestelmämuutosten teko koko laajuudessaan voidaan aloittaa vasta toimeentulotuen käyttöönoton vakiinnuttamisvaiheen jälkeen noin maaliskuussa 2017. Perustulokokeilu voitaisiin aloittaa aikaisintaan vuoden 2018 alussa.

Vaihtoehto C on etuuskäsittelyn ja asiakaspalvelun näkökulmasta paras vaihtoehto: manuaalista etuuskäsittelytyötä on vähiten tässä vaihtoehdossa ja perustulo näkyy etuustietojen yhteydessä. Tietojärjestelmämuutosten teko voidaan aloittaa koko laajuudessaan vasta toimeentulotuen käyttöönoton vakiinnuttamisvaiheen jälkeen noin maaliskuussa 2017. Perustulokokeilu voitaisiin aloittaa aikaisintaan vuoden 2018 syksyllä. Kelan etuuskäsittelyohjelmistoihin tehdään perustuloa koskevia muutoksia laajemmin kuin B-vaihtoehdossa. Testaustyön määrä on tässä vaihtoehdossa suurempi kuin vaihtoehto A:ssa ja B:ssä. Otosjoukko voisi olla tässä vaihtoehdossa huomattavasti suurempi kuin muissa vaihtoehdoissa, koska käsittelyjärjestelmä on eniten automatisoitu.

Vaihtoehto D on etuuskäsittelyn ja asiakaspalvelun kannalta tasavahva C:n kanssa. Tietojärjestelmämuutosten teko voidaan aloittaa koko laajuudessa heti määrittelyjen valmistuttua. Vaikutukset Kelan suureen etuusarkkitehtuuri- eli Arkki-hankkeen etenemiseen ovat pienemmät kuin mallissa C, koska vaihtoehto D perustuu kokonaan olemassa olevaan YHTE – arkkitehtuuriin. Tietojärjestelmiin liittyy kuitenkin laaja testaustarve. Järjestelmät ovat käyttökunnossa aikaisintaan loppuvuodesta 2018. Vertailluista vaihtoehdoista malli D mahdollistaa suurimman otoskoon C:n kanssa.

Yhteenvedon voidaan todeta, että Kelassa ei ole valmiina sellaista maksatusjärjestelmää, jolla kokeilu voitaisiin aloittaa välittömästi. Tarkastelluissa vaihtoehdoissa hallituksen esityksen valmistumisen jälkeen tarvitaan tietojärjestelmän määrittelyyn 6–9 kuukautta ja toteutukseen, testaukseen ja käyttöönottoon 6–12 kuukautta. Lopullinen työmäärä on mahdollista arvioida vasta, kun perustulon sisältö, otantajoukon suuruus sekä kokeiluajataulu on tarkennettu. Ongelmana on se, että lähes kaikki Kelan ne resurssit, joita tarvittaisiin maksujärjestelmän rakentamiseen, on kiinnitetty toimeentulotuen kelasiirron valmisteluun. Vasta kun toimeentulotuki on saatu häiriöttömästi toimintaan, resursseja voidaan vapauttaa perustulokokeilun maksualustan rakentamiseen.

13.2 Perustulokokeilu ja verohallinto⁶²

Perustulokokeilulla on vahvoja liittymäpintoja verohallintoon. Verohallinnossa on meneillä suuri järjestelmä uudistus, mikä hankaloittaa ja viivästyttää uusien, perustulon vaatimien verojärjestelmien rakentamista. Tilanne on samankaltainen kuin Kelassakin. Verohallinnon mukaan perustulomallin käyttöönoton tavoiteajataulu on liian tiukka, minkä vuoksi käyttöönottoa ei voida tehdä nykyjärjestelmiin vielä vuonna 2017. Perustulomallin testaus vaarantaisi Vero-

⁶² Tämä jakso perustuu Verohallinnon laatimaan muistioon.

hallinnon valmisohjelmistohankkeen etenemisen ja voisi aiheuttaa arvaamattomia vaikutuksia kohderyhmän asiakkaiden verotukseen. Verohallinnon mukaan perustulomallin kokeilu olisi järkevintä toteuttaa vasta siinä vaiheessa, kun suomalainen henkilöverotus on siirtynyt Getax-järjestelmään eli vuoden 2019 aikana. Nykytilassa päivityksiä pitäisi tehdä yli 10 eri järjestelmään.

Verohallinnon mukaan on kaksi verotuksellista perustulovaihtoehtoa. Mallien laskenta perustuu seuraaviin oletuksiin. Perustulokokeilu koskisi pelkästään ansiotuloja. Asiakkaat saisivat perustulon ja normaalit tulonsa kuten ennenkin. Pääomatulot ja pääomatulosta tehtävät vähennykset verotettaisiin kuten tähänkin asti ja niillä ei olisi vaikutusta tähän malliin. Tasavero kattaisi valtionveron, kunnallisveron, kirkollisveron, sairaanhoito- ja päivärahamaksun, yleveron ja mahdollisen maakuntaveron. Kokeilu koskisi vain yleisesti verovelvollisia. Asiakkaan pitäisi olla kokeiluasiakas koko verovuoden ajan ja puolisoista molempien tulisi olla mukana kokeilussa. Asiakas pitäisi irrottaa verotuksen VTL-laskennasta ja ennakoperinnän peruslaskennasta. Tasaveromallissa perustulo olisi verovapaa ja sitä ei otettaisi laskennassa huomioon. Tulonhankkimiskulut eivät ole vähennyskelpoisia. Perustulon lisäksi saatavista ansiotuloista ennakonpidätys, ennakko ja lopullinen verotus toimitettaisiin määrätyn tasaveron mukaan. Tasavero voisi olla kaikille sama tai sitten portaittain nouseva lisätulojen määrään perustuen. Verohallinnon laskelmien mukaan tasaveromallin käyttöönotto nykyjärjestelmiin maksaisi arviolta noin 3 miljoonaa euroa. Gentaxiin toteutettuna euromääräinen vaikutus olisi noin 800.000 euron luokkaa.

Toisessa mallissa perustulo otettaisiin laskennassa huomioon veronalaisena etuutena. Jos perustulo haluttaisiin kokonaan verovapaaksi, laskennassa pitäisi olla erillinen perustulovähennys. Vähennys pienenesi puhtaan ansiotulon ja puhtaan pääomatulon kasvaessa. Kaikki muut vähennykset tehtäisiin kuten ennenkin. Perustulosta voitaisiin toimittaa ennakonpidätys, jos asiakkaalle on laskettu muutosverokortti myös perustulolle. Verohallinnon laskelmien mukaan mallin käyttöönotto maksaisi keskimäärin noin 500.000 euroa. Tämä jälkimmäinen, nykyiseen verotusjärjestelmään upotettu malli olisi näistä kahdesta veromallista helpompi toteuttaa.

14. MALLIEN ARVIOINTI JA SUOSITUKSET

Eri perustulomalleihin sisältyy omat vahvuutensa ja heikkoutensa. Seuraavassa tehdään lyhyt yhteenvete eri malleista ja niiden soveltuvuudesta perustulokokeiluun.

Puhtaan perustulomallin kannattajien mukaan etuna olisi koko tulonsiirtojärjestelmän yksinkertaistaminen. Perustulo korvaisi suurimman osan muista tulonsiirroista. Kuten edellä on todettu, puhtaaseen tai täyteen perustulomalliin sisältyy useita ongelmia. Malli on kallis, sitä voi olla vaikea yhteiskuntapoliittisesti perustella. Sen kokeileminen ei näin ollen liene perusteltua.

Puhtaan perustulomallin toteuttaminen voisi synnyttää haasteita työeläkejärjestelmän legitimitetille, mikäli perustulo olisi pienimpiä työeläkkeitä suurempi. Pienistä tuloista työeläke- tai yrittäjäeläkemaksuja maksavat voisivat kokea maksavansa turhaan eläkevakuutusmaksuja, kun kerran perustulo takaisi yhtä hyvän toimeentulon. Korkea perustulo voisi aiheuttaa myös poliittis-ideologisia ristiriitoja keskusteltaessa työttömyyskassajärjestelmän asemasta. Pienituloisten kannustin liittyä työttömyyskassan ja sitä kautta myös ammattiliittoon heikkenisi. Näitten institutionaalis-poliittisten reunaehtojenkaan vuoksi puhdas perustulo on tuskin edes koelussa mahdollinen.

Negatiiviseen tuloveroon sisältyy oma eleganssinsa. Malliin sisältyy kuitenkin kokeilun kannalta omat hankaluutensa. Kuten ajatushautomo Tänkin tutkimuksessa (Forss & Kanninen 2014, 41–42) todetaan, negatiivinen tulovero vaatisi tulojen reaaliaikaista seurantaa, jotta sitä voitaisiin soveltaa kuukausitulojen tasolla. Sekä Tänkin että Demarinuorten ehdotukset perustuvatkin aikaisintaan vuonna 2019 käyttöön otettavaan kansalliseen tulorekisteriin. Perustulokokeilun osalta negatiivinen tulovero on tässä tilanteessa teknisesti liian hankala toteuttaa ilman tulorekisteriä tai vaatisi vähintään verohallinnon merkittävää panosta kokeilun tueksi.

Osallistumistulo vahvuutena on se, että siinä ei 'tarjota rahaa joutenolosta'. Sitä olisi helppo poliittisesti ja (työ)moraalisesti puolustaa. Malliin sisältyy omat byrokraattiset ja määrittelyongelmansa. Siksi osallistumistulon tutkiminen perustulokokeilun yhteydessä olisi hallinnollisesti haastavaa, eikä myöskään tuottaisi tietoa määritelmällisen perustulon toiminnasta, osallistumistulon jatkokehittelyä on luontevampaa jatkaa osallistavaa sosiaaliturvaa kehittävän tutkimusryhmän toimesta. Sosiaalipolitiikan professori Heikki Hiilamon johtaman tutkimusryhmän selvityksen päätehtäväksi onkin asetettu Suomen tilanteeseen sopivan osallistumistulon kehittäminen. Vaikka osallistumistulosta on keskusteltu paljon perustulon yhteydessä, kokeilujen tasolla perustulo ja osallistumistulo vastaavat erilaisiin tietotarpeisiin. Hankkeita lienee syytä kuitenkin tavalla tai toisella koordinoita.

Universal Credit –tyyppistä yleistukea haettaisiin sähköisesen järjestelmän kautta, jossa ilmoitettaisiin kaikki tuen tarveharkintaisiin osuuksiin vaikuttavat tekijät. Olosuhdemuutoksista tulisi tehdä välittömästi ilmoitus järjestelmään. Yleistuen toiminta pohjautuu negatiivisen tuloveron tavoin kansallisen tulorekisterin käyttöön, mistä syystä sen kokeileminen ei onnistu vielä perustulokokeilun yhteydessä. Osallistumistulon tavoin myös Universal Credit –mallin vastikkeellisuus estää tutkimasta määritelmällisen perustulon vaikutuksia. Jatkossa on kuitenkin syytä pohtia voitaisiinko Suomessakin Iso-Britannian tavoin yhdistää eri perusturvaetuuksia ja yrittää sovittaa loogisempi vähenemäprosentti, jolla ansiotulot vähentävät sosiaalietuuksia.

[Perustili](#) mullistaisi nykyistä järjestelmää siinä määrin, että sen testaaminen kokonaisuudessaan perustulokokeilun yhteydessä ei liene mahdollista. Sen sijaan kaksivuotisessa kokeilussa voitaisiin kokeilla erityyppisiä perustilin muunnelmia. Mukaan voitaisiin ottaa esimerkiksi samassa vaiheessa olevia kolmannen vuoden yliopisto-opiskelijoita, joille luvattaisiin vaikkapa 500 € 24 kuukaudelta. Mikäli opiskelija valmistuu vaikkapa vuodessa kokeilun alkamisesta, hän saisi pitää 12 kuukauden perustulon bonusrahana palkkiona nopeasta valmistumisesta. Vastaavalla tavalla kokeilu voitaisiin ulottaa muihinkin ryhmiin, jotka saisivat perustulon (perustilin). Jos heillä ei olisi muita tuloja, he saisivat tililtä kuukausittain tietyn summan perustulona. Jos taas heille tulisi työtuloja, he voisivat ilmoittaa nuo tulot tulorekisteriin. Työllistyneen perustilillä olevat rahat säästysisivät ja hän saisi tilillä olevat raha itselleen kokeen päättyessä. Koe olisi kuitenkin hallinnollisesti hankala toteuttaa.

Suomalainen perustulokeskustelu on pitkälti kiertynyt [osittaisen perustulon](#) ympärille. Mallin etuna olisi se, että siinä tarjottaisiin jatkuvuutta epävarmalle tulovirrälle. Mallia kohden olisi mahdollista siirtyä myös asteittain yhdistämällä Kelan perusturvaetuuksia. Tämä lähtökohta tarjoaa myös mahdollisuuksia kokeilla osittaista perustuloa. Kelan maksussa olevista etuuksista voitaisiin kokeilun aikana muodostaa 'perustulo', mikä mahdollistaisi otoskoon kasvatamisen huomattavasti. Varsinainen kokeilubudjetti riittää noin 1 500 henkilön otokseen. Ottamalla mukaan Kelan etuuksia, henkilömäärää voitaisiin laajentaa useilla tuhansilla, mikä kasvattaisi tulosten luotettavuutta ja yleistettävyyttä.

Vaikka osittainen perustulo olisi ratkaisu useisiin byrokratialoukkuihin, väliinputoamisiin ja viiveisiin, kannustinloukkuja se ei yksittäisratkaisuna purkaisi. On myös selvää, että osittainen perustulo ei purkaisi kaikkea hallinnollista työtä sosiaaliturvan ympäriltä. Toisaalta perustulojärjestelmään(kin) liittyy aina väistämättä myös hallintoa, vaikka se keventäisikin byrokratiaa. Esimerkiksi työllisyystoimijat katsoivat, että osittainen perustulo (tasona 550 euroa) olisi realistisempi ja enemmän työhön ja palveluihin kannustava kuin puhdas perustulomalli, minkä lisäksi se vähentäisi byrokratiaa ja resurssien hukkakäyttöä. Se ottaisi myös paremmin huomioon erilaiset asumismenot, mikäli asumistuki säilyisi nykyisellään.

Osittainen perustulo yhdistettynä edellä jaksossa 11 kuvattuihin asetelmiin tarjoasi parhaat edellytykset tutkia luotettavassa koeasetelmassa perustulon työllisyys- ja muita vaikutuksia.

	Puhdas perustulo (1 000+€)	Osittainen perustulo(<800€)	Negatiivinen tulovero	Osallistumistulo	Universal Credit
Työnteon taloudellinen kannustavuus (efektiivinen marginaaliveroaste & työllistymisveroaste)	(+) Kannustimet paranisivat, jos perustulon taso ja sitä kautta verotus eivät nousisi liian korkeiksi. (+) Yksinkertaistaisi sosiaaliturvaa (syyperusteen turvan korvaantuminen); kannusteiden kannalta ongelmallinen asumistuki olisi korvattavissa (-) Mallin rahoittaminen tuloverotuksella vaatisi korkeaa verotusta. Heikentäisi työnteon kannustimia	(+) Säilyttäisi puhdasta mallia enemmän kannustimia aktivointitoimenpiteisiin, mikäli aktivointikorotukset säilyisivät (+) Nykyveromallin perustuva malli parantaisi selvästi kannustimia. (-) Kustannusneutraali malli ei parantaisi työnteon kannustimia automaattisesti (-) efektiivisten marginaaliveroasteiden ja työllistymisveroasteiden alentaminen vaatii kustannusneutraaliudesta tinkimistä, perusturvan heikentämistä ja/tai asumistuen uudistamista	(+/-) Riippuen verojärjestelmästä ja takuutulon tasosta, kannustimet voisivat parantua (+) Sisältäisi tarkempaa tuloharkintaa kuin perustulossa (+) rahan kohdentuminen pienituloisille helposti perusteltavissa poliittisesti	(+) Kannustaisi ihmisiä aktiivisuuteen (-) Poistaisi mahdollisesti kannustimen siirtyä avoimille työmarkkinoille	(+) perusturvassa yksi vähenemäprosenetti: ennustettavuus
Byrokratia ja hallinto	(+) Olisi hallinnollisesti yksinkertaisin malli. (+) purkaisi tehokkaasti byrokratialoukkua muun sosiaaliturvan tarpeen vähetessä poistaisi väliinpuotoamis- ja viiveongelmia vapauttaisi viranomaisten resursseja helpottaisi palkkatyön ja yrittäjyyden yhteensovittamista	(+) Vähentäisi byrokratiaa osittain poistaisi väliinpuotoamis- ja viiveongelmia vapauttaisi viranomaisten resursseja helpottaisi palkkatyön ja yrittäjyyden yhteensovittamista (-) Säilyttäisi edelleen byrokratiaa	(-) Vähentäisi byrokratialoukkua (-) Kuinka muut tulonsiirrot reagoisivat negatiiviseen tuloveroon? (-) tulojen jaksoitetojen määrittelyminen	(-) Synnyttäisi lisää byrokratiaa (-) Kuka kontrolloi ja määrittelee, millainen toiminta riittää osallistumistuloon?	(+) tukien yhdistäminen vähentäisi byrokratiaa (-/+ vahva ehdollisuus (-) tarveharkinta ja sanktiot edellyttävät laajaa viranomaisyhtöä
Köyhyys ja tuloterot, osallisuus	(+) Vähentäisi tehokkaasti köyhyyttä ja kaventaaisi tuloeroja kaikkein selvimmin vähentäisi tarvetta harkinnanvaraiselle toimeentulotuelle (+) Hyödyttäisi kansalaisyhteiskunnassa toimivia organisaatioita (+) Mahdollistaisi vapaaehtoistyön ilman pelkoa työttömyysturvan menettämisestä (-) Saattaisi olla osalle tarpeettoman korkea, osalle liian matala; ei huomioisi asumiskustannusten alueellisia eroja	(+) Vähentäisi köyhyyttä ja tuloeroja, mikäli taso olisi nykyistä perusturvaa korkeampi (+) Ottaisi puhdasta mallia paremmin huomioon erilaiset elämäntilanteet (+) Hyödyttäisi kansalaisyhteiskunnassa toimivia organisaatioita (+) Mahdollistaisi vapaaehtoistyön ilman pelkoa työttömyysturvan menettämisestä (-) Voisi heikentää erilaisiin sosiaaliturvan korotuksiin oikeutettujen ihmisten toimeentuloa (esim. yksinhuoltajat)	(+/-) Köyhyys- ja tulonjakoseuraukset olisivat riippuvaisia takuutulon tasosta ja verojärjestelmästä	(+) Lisäisi mahdollisesti osallisuuden kokemusta, jos osallistuminen perustuisi vapaaehtoisuuteen ja se parantaisi ihmisten toimeentuloa (+) Kannustaisi ihmisiä aktiivisuuteen (+) Kehittäisi nykyisiä aktivointitoimenpiteitä omaehtoisempaan suuntaan (+) Hyödyttäisi kansalaisyhteiskunnassa toimivia organisaatioita (+) Mahdollistaisi vapaaehtoistyön ilman pelkoa työttömyysturvan menettämisestä	(+/-) vaikutukset riippuvat etuuden tasosta ja sanktioiden purevuudesta
Toteuttamiskelpoisuus	(-) Nykytasaisen ansiosidonnaisen työttömyysturvan korvaaminen ei liene taloudellisesti realistista	(+) Taloudellisesti puhdasta mallia realistisempi (+) Asettuisi lähelle nykyisen perusturvan (n. 550 e) tasoa (-) Jättäisi auki kysymyksen ansiosidonnaisen työttömyysturvan vastikkeellisuudesta (-) perustulon kannatus laskee selvästi yhdistettävässä tasaveroasteista erilaisiin osittaisen perustulon malleihin	(-) ei tällä hetkellä toteutettavissa, vaatii tulorekisterin	(+) toteutettavissa nykyisen järjestelmän puitteissa paikallisesti	(+/-) vaatii nykyisten perusturvaetuuskien yhdistämistä, mikä voi olla poliittisesti hankalaa
Kannatusperusta	(+) Kannatetaan laajalti periaatteen tasolla 69 % kannatti 1000 € perustuloa syyskuussa 2015. (-) korkea veroaste voisi vähentää kannatusta (-) Haastaisi työeläke- ja työttömyyskassajärjestelmän: institutionaalinen legitimiteti ongelma		(-) jakaisi mahdollisesti ihmiset herkemmin hyötyjiin ja maksajiin	(-) vaatisi myös poliittisen periaatekeskustelun osallistumisen kriteereistä	(-) tarveharkintaisten etuuskien kannatusperusta on yleensä alhainen
Kokeiltavuus	(-) Vähentäisi kokeilun tieteellistä uskottavuutta otoskoon jäädessä kustannussyistä pienemmäksi kuin matalampien perustulojen kohdalla		(-) Vaatisi kansallisen tulorekisterin reaaliaikaisen tuloseurannan ja takuutulon kuukausittaisen maksatuksen mahdollistamiseksi ihmisten henkilökohtainen tuloraportointi heikentäisi kokeilun tieteellistä uskottavuutta	(+) mahdollista kokeilla pienimuotoisesti ja paikallisesti (-) tulosten yleistettävyyden luotettavuus (-) Ei mahdollistaisi määritelmällisen perustulon vaikutusten kokeilemista vastikkeellisuutensa takia sopii paremmin osallistavaa sosiaaliturvaa kehittävän tutkimusryhmän malliksi. (-) Maksualustan rakentaminen kokeilua varten haastavaa (-) organisointi vaatisi lisäresursseja Kenen vastuulla organisointi olisi?	(-) vaatisi tulorekisterin, ei tässä tilanteessa mahdollista kokeilla

15 LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA

- Aaltio, E. (2014): Työllisyyspalvelujen vaikuttavuus -projektin väliraportti. Helsinki: Kuntaliitto.
- Abowd, J. M., Kramarz, F., Margolis, D. N. & Philippon, T. (2000): The tail of two countries: Minimum wages and unemployment in France and the United States. Working paper no. 203. Bonn: IZA.
- Ahola, E. & al. (2014): Eri tulolähteiden yleisyys omaishoitajilla ja vertailuväestössä vuonna 2012.
- Amlinger M., Bispinck R. & Schulten T. (2016): The German Minimum Wage: Experiences and Perspectives after one Year. WSI Report no 28, 1/2016. Institute of economic and social reforms, Hans Böckler Institute.
- Andersson, J. & Kangas, O. (2002): Perustulon kannatus Suomessa. Yhteiskuntapolitiikka 67:4, 293–307.
- Andersson, J. (1988): Vänsterframtid. Helsinki: Folkets Bildningsförbund.
- Ashenfelter, O. (1978): The Labor Supply Response of Wage Earners. Teoksessa: Palmer & Pechman: Welfare in Rural Areas. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Ashenfelter, O. (1983): Determining participation in income-tested social programs. Journal of the American Statistical association 78:383, 517–525.
- Ashenfelter, O & Plant, M. (1990): Nonparametric Estimates of the Labor-Supply Effects of Negative Income Tax Programs. Journal of Labor Economics 8:1, Part 2: Essays in Honor of Albert Rees, 396–415.
- Atkinson, A. (1998): Poverty in Europe. Oxford: Blackwell.
- Atkinson, A. (1996): The case for a participation income. Political Quarterly 67:1, 67–70.
- Atkinson, A. (2014): Inequality. What is to be done? Harvard University Press: Cambridge.
- Arnkil, R., Spangar, T., Jokinen, E., Tuusa, M. & Pitkänen, S. (2015): Kokonaisvoimavarat käyttöön työllisyyden edistämiseksi. Työllisyyden kuntakokeilun (2012–2015) seurantatutkimuksen loppuraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ- ja yrittäjyys 47/2015.
- Asplund, R. & Koistinen, P. (2014): Onko työmarkkinoilla tilaa kaikille? Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 22/2014.
- Barr, N. (2013): The pension system in Finland: Adequacy, sustainability and system design.
- Barry, B. (2001): UBI and the work ethic. Teoksessa Van Parijs, Philippe (toim.) What's wrong with a free lunch? Boston: Beacon.
- Basic Income Earth Network: About basic income. Saatavilla <<http://www.basicincome.org/basic-income/>>, luettu 24.3.2016.
- Blaschke, R., Otto A. & Schepers N. (2010): Grundeinkommen. Von einer Idee zu einer europäischen politischen Bewegung. WSA:Verlag Hamburg: Hamburg.

Blaschke, R. (2012) Overview basic income and basic security. Models and basic approaches in Germany. Netzwerk Grundeinkommen. <<https://www.grundeinkommen.de/content/uploads/2013/01/overview-basic-income-and-basic-security-models-and-basic-approaches-in-germany-august-2012.pdf>>, luettu 22.03.2016

Blundell, R. & Macurdy, T. (1999): Labor Supply: A Review of Alternative Approaches. In Handbook of Labor Economics. Vol. 3a.

Brown, A. J. G., Merkl, C. & Snower, D. J. (2014): The minimum wage from a two-sided perspective. *Economic Letters* 124:3, 389–391.

Brian, B. (2001): UBI and the Work Ethic. Teoksessa Philippe Van Parijs (toim.): What's wrong with the free lunch? Boston: Beacon.

Brynjolfsson, E. & McAfee, A. (2014): The Second Machine Age. Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies. New York: W.W. Norton & Company.

Buchanan, J. (1997): Can democracy promote the general welfare? *Social Philosophy and Policy* 14:2, 165–179.

Cain, G. G. & Wissoker, D. A. (1990): A Reanalysis of Marital Stability in the Seattle-Denver Income-Maintenance Experiment. *American Journal of Sociology*, 1235–1269.

Card, D. & Krueger, A. B. (1994): 'Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania'. *American Economic Review* 84:4, 772–793.

Card, D., Kluve, J. & Weber, A. (2010): Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis. NBER Working Paper No. 16173.

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

Coffman, L. C. & Niederle, M. (2015): Pre-Analysis Plans Have Limited Upside, Especially Where Replications Are Feasible. *The Journal of Economic Perspectives* 29:3, 81–97.

Crépon, B., Duflo, E., Gurgand, M., Rathelot, R. & Zamora, P. (2013): Do Labor Market Policies have Displacement Effects? Evidence from a Clustered Randomized Experiment. *The Quarterly Journal of Economics* 128:2, 531–580.

Cronberg, T. (2010): Luova kasvu ja taiteilijan toimeentulo. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2010:6. Helsinki: OKM. Saatavilla <http://www.mine-du.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2010/liitteet/okmtr06.pdf>, viitattu 6.11.2013.

Cronberg, T. (2013): Perustulon aika on nyt. Saatavilla http://www.tarjacronberg.fi/puheita_sisalto.php?id=1303261124136E11, viitattu 6.11.2013.

De Wispelaere, J. (2016): Jokaisen oma tulo? Universaalin perustulon poliittinen analyysi. Kelan työpapereita 87. Helsinki: Kela. Saatavilla <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/160576>, viitattu 23.3.2016.

De Wispelaere, J. (2015): An Income of One's Own? The Political Analysis of Universal Basic Income. Tampere University Press. Tampere: Tampere University Press. Saatavilla <http://tampub.uta.fi/handle/10024/98162>, viitattu 22.03.2016.

Demarinuorten Yleisturva. Saatavilla <http://demarinuoret.fi/yleisturva/>, viitattu 29.3.2016.

DemoSCOPE (2015): OMNIBUS SUISSE 2015: Repräsentativbefragung Bedingungsloses Grundeinkommen (27617). Saatavilla http://www.basicincome.org/wp-content/uploads/2016/01/grundeinkommen-opinion-poll_2015.pdf, viitattu 29.3.2016.

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

Dube, A., Lester, T. W. & Reich, M. (2010): 'Minimum Wage Effects Across State Borders: Estimates Using Contiguous Counties'. *Review of Economics and Statistics* 92:4, 945–964.

Duflo, E., Glennerster, R. & Kremer, M. (2007): Using Randomization in Development Economics Research: A Toolkit, *Handbook of Development Economics*. Vol. 4, 3895–62. Elsevier: North Holland.

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

Frey, C. B. & Osborne, M. (2013): The Future of Employment: How Susceptible Are Jobs to Computerisation? University of Oxford. OMS Working Paper. Saatavilla http://www.futuretech.ox.ac.uk/sites/futuretech.ox.ac.uk/files/The_Future_of_Employment_OMS_Working_Paper_0.pdf, luettu 29.3.2016.

Eriksson, L D. (1996): Syrjintäkielto ja yhdenvertaisuus. *Lakimies* 5–6/1996, 862–872.

Eichhorn, J. (2014) The (Non-) Effect of Unemployment Benefits: Variations in the Effect of Unemployment on Life-Satisfaction Between EU Countries. *Social Indicators Research* 119:1, 389–404.

Ervasti, H. (2003): Työttömyys elämäntilanteena. Teoksessa Kangas, Olli (toim.): *Laman varjo ja nousun huumu. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia* 72. Kansaneläkelaitos, Helsinki 2003, 119–152.

Esping-Andersen, G. (1999): *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford New York: Oxford University Press.

Esping-Andersen, G. (2009): *The incomplete revolution: adapting to women's new roles*. Cambridge: Polity.

Evaluation of the Finnish pension system/ part 1 Helsinki: Finnish Centre for Pensions. Saatavilla http://www.etk.fi/fi/gateway/PTARGS_0_2712_459_440_3034_43/http%3B/content.etk.fi%3B7087/publishedcontent/publish/etkfi/fi/julkaisut/tutkimusjulkaisut/erillisjulkaisut/the_pension_system_in_finland_adequacy_sustainability_and_system_design_7.pdf, viitattu 22.02.2016.

Forss, M., & Kanninen, O. (2014): Miten testata perustulon vaikutuksia? Kenttäkoekulttuurin lyhyt oppimäärä. Helsinki: Tänk.

Forss, M., Kanerva, M. & Kanninen, O. (2016): Katsaus kenttäkoekasetelmiin: Mitä voimme oppia maailmalla järjestetyistä perusturvaan liittyvistä kokeista? Kelan työpapereita 2016.

Frazer, H. & Marlier, E.: *Minimum Income Schemes across EU –member states*. Synthesis report.

European Commission DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities (2009). Saatavilla http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/minimum-income-schemes-across-eu-member-states_october-2009_en.pdf, viitattu 21.3.2016.

Faurie, M. & Kalliomaa-Puha, L. (2010): Jääkaappi, osoite vai sukuside? Perheen määritelmät sosiaalilainsäädännössä. Teoksessa: Hämmäläinen Ulla & Kangas Olli (toim.) Helsinki: Kela, 28–61.

Forget, E. (2011): The Town with No Poverty: The Health Effects of a Canadian Guaranteed Annual Income Field Experiment. Canadian Public Policy 37:3.

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

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

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

Gorz, A. (1982): Eläköön työttömyys! Kirjoituksia työstä, ekologiasta, vapaudesta. Keijo Rahkonen (toim.) Helsinki: Kansan sivistystyön liitto.

Gov.uk (2016): 90% of jobcentres now offer Universal Credit. Saatavilla <https://www.gov.uk/government/news/90-of-jobcentres-now-offer-universal-credit>, viitattu 29.3.2016.

Greenberg, D. & Halsey H. (1983): Systematic misreporting and effects of income maintenance experiments on work effort: Evidence from the Seattle-Denver experiment. Journal of Labor Economics, 380–407.

Greenberg, D. H. & Shroder, M. (2004): The digest of social experiments. The Urban Institute.

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

Haaparanta, P. (2014): Suomen taloudessa ei ole työvoiman tarjontaongelmaa. Blogi. Akaateeminen talousblogi. Saatavilla <http://blog.hse-econ.fi/?p=6199>, viitattu 29.03.2016

Haavisto, I. (2014): Neljäs Suomi. EVAn arvo- ja asennetutkimus 2014. Helsinki: Taloustieto.

Hallberg P. (2011): Perusoikeusjärjestelmä. Julkaisussa: Hallberg ym. (toim.) Perusoikeudet. Toinen, uudistettu painos. Helsinki: WSOYpro Oy, 29–59.

Hallberg P. Oikeusturva (PL 21 §). Julkaisussa: Hallberg ym. (toim. 2011), Perusoikeudet. Toinen, uudistettu painos. Helsinki: WSOYpro Oy, 783–808.

Helne, T. (2002): Syrjäytymisen yhteiskunta. Helsinki: Stakes, tutkimuksia 123.

Helne, T. (2004): Syrjäytymisen solmut – eli miksi syrjäytymisestä puhuminen on niin hankalaa? Julkaisussa Helne, T., Hänninen, S. & Karjalainen, K. (toim.) Seis yhteiskunta – tahdon sisään. Jyväskylä: Minerva, Jyväskylä 2004, 23–53. Saatavilla <https://jyx.jyu.fi/dspace/bitstream/handle/123456789/43282/952-5478-16-5.pdf>, viitattu 29.3.2016.

Hiilamo, H. (2003a): Työ kannustaa enemmän kuin laskelmat osoittavat. Yhteiskuntapolitiikka 68, 83–89.

Hiilamo, H. (2003): Sosiaaliturvan yhteensovittamisen kannustimet. Kansantaloudellinen aikakauskirja 3/2003 99, 294–31.

Hiilamo, H. (2014): Onko pitkäaikaistyötön vapaamatkustaja? Blogi. Yhteiskuntapolitiikka-lehden blogi 26.6.2014. Saatavilla <https://blogi.thl.fi/blogin-nayttosivu/-/blogs/onko-pitkaaikaistyoton-vapaamatkustaja> viitattu 24.03.2016

Hirvelä, P. & Heikkilä, S. (2013): Ihmisoikeudet – käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Honkanen, P. & Kangas, O. (2016): Perustulo ja kannustavuus. Talous ja yhteiskunta 1:44. Saatavilla <http://www.labour.fi/ty/tylehti/ty/ty12016/ty12016pdf/ty12016HonkanenKangas.pdf>, viitattu 29.3.2016.

Honkanen, P. & Kajanoja, J. (2012): Steps towards basic income – Case Finland. München: BIEN kongressi. Saatavilla http://www.bien2012.de/sites/default/files/paper_108_en.pdf, viitattu 29.3.2016.

Hum, D. & Simpson, W. (2001): A guaranteed annual income: From Mincome to the millennium. POLICY OPTIONS-MONTREAL 22:1), 78–82.

Hämäläinen, K. (2013): Aktivointipolitiikan talouspoliittiset tavoitteet, tulokset ja merkitys yhteiskunnassa. Teoksessa Karjalainen, Vappu & Elsa Keskitalo (toim.): Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikka Suomessa. THL, Helsinki, 173–189.

Hämäläinen, K., Hämäläinen, U. & Tuomala, J. (2014): The labour market impacts of a youth guarantee: lessons for Europe? VATT Working Papers 60. Helsinki: VATT. Saatavilla <https://www.vatt.fi/file/vatt_publication_pdf/wp60.pdf>, luettu 29.2.2016.

Hämäläinen, K. & Moisio, A. (2015): One or Two Tiers of local Government – The Cost Effects of a Regional Experiment. VATT Working Paper 65.

Ikkala, M. (2007): Perustulokeskustelu Suomessa. Teoksessa: Hintikka-Varis S., (toim.) Sisällä vai ulkona – kohti perustuloa? Helsinki: Kansallinen Sivistysliitto, 9–71. Saatavilla http://www.toivoajatuspaja.fi/julkaisut/sisalla_vai_ulkona-kohti_perus, viitattu 22.3.2016.

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

Jolkkonen, A. & Kurvinen, A. (2009): Joustavuus ja turvallisuus irtisanomistilanteissa. Tapaututkimus Perlos Oyj:n tuotannon lopettamisesta Joensuun seudulla. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ- ja yrittäjyys 72/2009.

Jolkkonen, A. & Kurvinen, A. (2013): Työllisyyspoliittista avustusta saavien hankkeiden seuranta ja seurannan kehittäminen Pohjois-Karjalassa. Spatia 2/2013.

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

Julkunen, R. (2013): Aktivointipolitiikka hyvinvointivaltion paradigman muutoksena. Teoksessa Karjalainen, V. & Keskitalo, E. (toim.): Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikka Suomessa. THL, Helsinki, 21–42.

Joseph, S, Schultz, J. & Castan, M. (2000): The International Covenant on Civil and Political Rights – Cases, Materials and Commentary. New York: Oxford University Press.

Jääskinen, N. (2007): Euroopan Unioni: oikeudelliset perusteet. Helsinki: Talentum.

Kalmbach, A. (2015): Pelastaako perustulo suomalaisen sosiaaliturvan? Muistio. Helsinki: Palvelualojen ammattiliitto PAM. Saatavilla https://www.pam.fi/media/pam.fi-uutiskuvat/perustulo_muistio_0915.pdf, viitattu 18.12.2015.

Kananen, J. (2012): Nordic paths from welfare to workfare. Danish, Swedish and Finnish labor market reforms in comparison. Local Economy 27:5–6, 558–576.

Kannas, O. & Kärkkäinen, O. (2014): Perustulomallin analyysi. Muistio. Eduskunnan sisäinen tietopalvelu. Saatavilla https://www.vihreat.fi/files/liitto/perustulomallin_analyysi%20%282%29_0.pdf, viitattu 29.2.2016.

Karjalainen, V. (2013): Aktiivipolitiikan ajankohtaisuus. Teoksessa Karjalainen, V. & Keskitalo, E. (toim.): Kaikki työuralle! Työttömien aktiivipolitiikka Suomessa. THL, Helsinki, 207–224.

Kela (25.2.2016): Opintoraha hupenee vuokranmaksuun yhä useammalla opiskelijalla. Tiedote. Saatavilla http://www.kela.fi/ajankohtaista/-/asset_publisher/mHBZ5fHNro4S/content/id/2831565, viitattu 29.2.2016.

Keravuori-Rusanen, M. (2008): Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä – Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Kaukoranta, I. (2012): Vielä perustulosta. Tarkempi analyysi Vihreiden perustulomallista. SAK:n jakovarablogi. Helsinki: SAK. Saatavilla: <https://www.sak.fi/ajankohtaista/blogit/jakovara/viela-perustulosta-tarkempi-analyysi-vihreiden-perustulomallista> , viitattu 23.03.2016.

Kaukoranta, I. (2015): Työ kannattaa, vaikka Kelan pääjohtaja muuta väittäisi. SAK:n Jakovara blogi. Saatavilla <https://www.sak.fi/ajankohtaista/blogit/jakovara/tyo-kannattaa-vaikka-kelan-paajohtaja-muuta-vaittaisi-2015-12-10>, viitattu 24.03.2016.

Kautto, M. (2004): Sosiaaliturvalta töihin: suomalaisen hyvinvointivaltion reformi. Yhteiskuntapolitiikka 69:1, 17–30. Saatavilla <<http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/100567/104kautto.pdf>>, luettu 29.3.2016.

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

Koistinen, P. (2014): Työ, Työvoima & Politiikka. Tampere: Vastapaino.

Koistinen, P. & Perkiö, J. (2014): "Good and Bad Times of Social Innovations: the case of universal basic income in Finland", Basic Income Studies 9:1–2, 25–57.

Kokko, R-L., Nenonen, T., Martelin, T & Koskinen S (toim.) (2013): Työllisyys, terveys ja hyvinvointi – Paltamon työllistämismallin vaikutusten arviointitutkimus 2009–2013. Hankkeen loppuraportti. Raportti 18/2013. Helsinki: THL.

- Kopra, V. (2007): Perustulo. Kova vai pehmeä paketti? Helsinki: Kalevi Sorsa –säätö. Saatavilla <http://sorsaoundation.fi/wp-content/uploads/sites/807/2012/07/Kopran-perustuloraportti-lopullinen.pdf>, viitattu 24.3.2016.
- Korošec, V. (2016): Calculation and comparison of Basic Income (BI) levels for 24 European/OECD countries. Muistio.
- Kotamäki, M. (2016): Participation tax rates in Finland: Earned tax credit investigated. <http://ace-economics.fi/index.php?pageid=10&lang=en>, viitattu 29.3. 2016.
- Kotamäki, M. & Kärkkäinen, O. (2014): Työllisyys kasvaa, työnteko vähenee? Työnteon kannustimet ja suojaosareformin vaikutus. Työpoliittinen aikakauskirja 4/2014, 18–32.
- Kurvinen, A. & Jolkkonen, A. (2015): Työllistymisen voimavarat -mittarin kokeilun tulokset. Alue- ja kuntatutkimuskeskus Spatia. Raportteja 3/2015. Itä-Suomen yliopisto.
- Kurvinen, A. (2016): Kooste työllisyystoimijoiden asiantuntijahaastatteluista: Eri perustulomallien vahvuuksia ja heikkouksia työvoimapolitiikan toteutuksen ja työllistymisen tukemisen kannalta. Itä-Suomen yliopisto.
- Kärkkäinen, O. (2012a). Perustulon vaikutukset työnteon kannustimiin. Henkilökohtainen blogi, 14.2.2012. Saatavilla: <http://ollikarkkainen.puheenvuoro.uusisuomi.fi/97551-perustulon-vaikutukset-ty%C3%B6nteon-kannustimiin>, viitattu 23.03.2016.
- Kärkkäinen, O. (2012b). Työn tarjonnasta ja perustulosta. Henkilökohtainen blogi 5.5.2012. Saatavilla <http://ollikarkkainen.puheenvuoro.uusisuomi.fi/105076-ty%C3%B6n-tarjonnasta-ja-perustulosta>, viitattu 23.03.2016.
- Kärkkäinen, O. (2012c). Laskelmat osoittavat – perustulo ei paranna työnteon kannustimia. Henkilökohtainen blogi 6.8.2012. Saatavilla: <http://ollikarkkainen.puheenvuoro.uusisuomi.fi/113238-laskelmat-osoittavat-perustulo-ei-paranna-ty%C3%B6nteon-kannustimia>, luettu 23.03.2016.
- Kärkkäinen, O. (2011): Työn vastaanottamisen kannustimet Suomessa. Työpapereita 266. Helsinki: Palkansaajien tutkimuslaitos.
- Lahti, R. & Lahikainen A. R. (2013): Pystyykö uudistettu työ- ja elinkeinotoimisto hoitamaan tehtävänsä työllistäjänä ja syrjäytymiskehityksen ehkäisijänä? Työpoliittinen Aikakauskirja 2, 57–62.
- Lahtinen, I. (1992): Perustulo. Kansalaisen palkka. Helsinki: Hanki ja jää.
- Larja, L. (2013): Nuorten elinoloja ei voi kuvata pelkän työttömyysasteen avulla. Hyvinvointikatsaus 1/2013. Tilastokeskus. Saatavilla http://www.stat.fi/artikkelit/2013/art_2013-03-11_002.html?s=0, viitattu 29.2.2016.
- Lassila, J. & Valkonen, T. (toim.) (1999): Henkilökohtaiset sosiaalilivit: sosiaaliturvan uusi rahoitusratkaisu? Helsinki: ETLA.
- Legros, M. & Simonin B. (1991): Minimum income for economic and social integration and access to employment: Some reflections on the French experience. Labour and Society 16, 193–201.
- Leibetseder, B. (2015): The new means-tested minimum income in Austria: discretion and regulation in practice. Journal of Poverty and Social Justice 23:1, 57–70.

Levitas, R. (1998): *The Inclusive Society? Social Exclusion and New Labour*. Basingstoke: Macmillan.

Liberan perustili. Saatavilla <http://www.libera.fi/perustili/perustili-koottu-aineisto/>, viitattu 29.3.2016.

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

Linnakangas, A. (2010): Sosiaalisten oikeuksien valvonta – esimerkkinä toimeentulotuki. Julkaisussa: Eduskunnan oikeusasiamies 90. Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy, 235–251.

Liu, S., Hyclak, T. & Regmi, K. Impact of the Minimum Wage on Youth Labor Markets. *LABOUR* 30 (1) 18–37 (2016) DOI: 10.1111/labr.12071 Manning, A., 2003. *Monopsony in Motion: Imperfect Competition in Labor Markets*. Princeton University Press.

Madrian, B. & Shea, D. (2001): The power of suggestion: inertia in 401(k) participation and savings behavior. *Quarterly Journal of Economics* 116:4, 1149–1187.

Mani, A., Mullainathan, S., Shafir, E. & Zhao, J. (2013): Poverty impedes cognitive function. *Science* 341:6149, 976–980.

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

Marx, A. (2006): A lottery financed social experiment: an alternative proposal for a basic income social experiment. *Rutgers Journal of Law & Urban Policy* 2:1.

Marx, A. & Peeters, H. (2008): An unconditional basic income and labor supply: results from a pilot study of lottery winners. *The Journal of Socio-Economics* 37, 1636–1659.

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

Mattila, A. (2001): Tarvitaanko perustuloa? Suomalaisten kansalaistulo-, kansalaispalkka- ja perustulomallien teoreettinen analyysi. Väitöskirja. Kuopion yliopisto.

Miguel, E., Camerer, K. Casey, J. Cohen, K. M. Esterling, A. Gerber, R. Glennerster, D.P. Green, M. Humphreys, G. Imbens, D. Laitin, T. Madon, L. Nelson, B. A. Nosek, M. Petersen, R. Sedlmayr, J.P. Simmons, U. Simonsohn & M. Van der Laan (2014): Promoting Transparency in Social Science Research. *Science* 343, 30–31.

Mikkola, M. (2010): *Social Human Rights of Europe*. Porvoo: Bookwell.

Mullainathan, S. & Shafir, E. (2013): *Scarcity: Why Having Too Little Means So Much*. New York: Henry Holt & Company LLC.

Munnell A. H. (1987): Lessons from the income maintenance experiments: An overview. *New England Economic Review* 1987 (May), 32–45.

Murray, C. (2006): *In our hands. A plan to replace the welfare state*. Washington: AEI Press.

Myrsky, M. (2015): Näkökohtia perustulokeskusteluun. *Oikeus* 44:4, 483–490.

Mäenpää, O. (2013): *Hallinto-oikeus*. Helsinki: Sanoma.

- Määttä, M. & Määttä, A. (2015): Parempia ratkaisuja koulutuksen ja työn ulkopuolella olevien nuorten tukemiseen. Valtion selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 16/2015. Saatavilla http://vnk.fi/documents/10616/1456483/VNK+16_2015.pdf/2efb35eb-0f6e-4428-93bf-5998df7d983d, viitattu 29.2.2016.
- Niemi, H. (2012): Työttömien henkilöiden työllistymisen tukeminen kunnan tehtävänä. Työpoliittinen aikakauskirja 55:4, 16–27.
- Nowak, M. (1993): U.N. Covenant on Civil and Political Rights –CCPR Commentary. Kehl am Rhein; Strasbourg; Arlington: N.P. Engel Publisher.
- Nussbaum, M. (2011): Creating Capabilities. The Human Development Approach. Cambridge: Harvard University Press.
- Ojanen, T. (2010): EU-oikeuden perusteita. Uudistettu laitos. Helsinki: Edita.
- Ojanen, T. & Scheinin, M. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja Suomen perusoikeusjärjestelmä. Julkaisussa: Hallberg ym. (toim) Perusoikeudet. Toinen, uudistettu painos. Helsinki: WSOYpro Oy, 2011, 171–195.
- Ojanen, T. ja Scheinin, M. Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltä (PL 6 §). Julkaisussa: Hallberg ym. (toim) Perusoikeudet. Toinen, uudistettu painos. Helsinki, WSOYpro Oy, 2011, 227–280.
- OKM (18.2.2016): Opetus- ja kulttuuriministeri Sanni Grahn-Laasonen haluaa opiskelijat mukaan perustulokokeiluun. Tiedote. Saatavilla <http://www.minedu.fi/OPM/Tiedotteet/2016/02/perustulokokeilu.html?lang=fi>, viitattu 29.2.2016.
- Paananen, R., Ristikari, T., Merikukka, M., Rämö, A. & Gissler, M. (2012): Lasten ja nuorten hyvinvointi Kansallinen syntymäkohortti 1987 -tutkimusaineiston valossa. Raportti 52/2012. Helsinki: THL. Saatavilla https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/102984/THL_RAPO52_2012_web.pdf, viitattu 29.2.2016.
- Pajarinen, M. & Rouvinen, P. (2014): Computerization threatens one third of Finnish employment. ETLA Brief No 22. Saatavilla <http://pub.etla.fi/ETLA-Muistio-Brief-22.pdf>, luettu 22.3.2016.
- Painter, A. & Thoun, C. (2015): Power to create. Creative citizen, creative state: the principled and pragmatic case for a Universal Basic Income. Lontoo: RSA. Saatavilla <https://www.thersa.org/discover/publications-and-articles/reports/basic-income/Download>, luettu 29.2.2016.
- Palola, E., Hannikainen-Ingman, K. & Karjalainen, V. (2012): Nuoret koulutuspudokkaat sosiaalityön asiakkaina. Tapaustutkimus Helsingistä. Raportti 29/2012. Helsinki: THL. Saatavilla https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/90872/URN_ISBN_978-952-245-632-8.pdf, viitattu 29.2.2016.
- Pennings, F. (2013): Non-Discrimination on the Ground of Nationality in Social Security: What are the Consequences of the Accession of the EU to the ECHR? Utrecht Law Review. Vol.9 (Issue 1), 118–134.
- Perkiö, J. (2013a): "Taistelu tulkinnasta: perustulo Suomen julkisessa keskustelussa 2006–2012", teoksessa Eskelinen, T. & Heikkilä, S. (toim.) Talous ja arvo. Jyväskylä: Sophi. Saatavilla <https://jyx.jyu.fi/dspace/handle/123456789/41218>, viitattu 22.03.2016

- Perkiö, J. (2013b): Basic Income Proposals in Finland, Germany and Spain. Discussionpaper No.2. transform! Europe Saatavilla http://transform-network.net/uploads/tx_news/Paper_no2_perkioe_EN.pdf, viitattu 22.03.2016
- Perkiö, J. (2014) Perustulo – uuden tulonjaon perusta. Kansan Sivistystyön Liitto. Saatavilla http://www.ksl.fi/wp-content/uploads/2014/03/Perustulo_Uuden_tulonjaon_perusta_Johanna_Perkiö.pdf, viitattu 23.03.2016
- Perkiö J. (2016): Suomalainen perustulokeskustelu ja mallit. Kelan työpapereita 85. Helsinki: Kela.
- Portugal, P. & Cardoso, A. R. (2006): 'Disentangling the Minimum Wage Puzzle: An Analysis Of Wage Puzzle: An Analysis Of Worker Accessions And Separations'. Journal of the European Economic Association 4:5, 988–1013.
- Presse A. (2010): Grundeinkommen – Idee und Vorschläge zuseiner Realisierung. Scientific Publisching. Schriften des Interfakultatiteven Institutes für Entrepreneurship des Karlsruher Institutes für Technologie, Band 21.
- Pyöriä, P. & Ojala, S. (2016). Nuorten työasenteet puntarissa – eroaako Y-sukupolvi edeltäjistään? Yhteiskuntapolitiikka 1/2016.
- Pärnänen, A. (2014): Itsensä työllistäjän muuttuva kuva. Tieto & Trendit Talous ja hyvinvointikatsaus. Saatavilla <http://tietotrendit.stat.fi/mag/article/52/>, viitattu 5.3.2016.
- Pärnänen, A. (2016): Korkeakoulutettuja aikaisempaa enemmän itsensä työllistäjissä. Tieto & Trendi blogi. Saatavilla <http://tietotrenditblogi.stat.fi/korkeakoulutettuja-aikaisempaa-enemman-itsensatyollistajissa/>, viitattu 5.3.2016.
- Pärnänen, A. & Sutela, H. (2014): Itsensä työllistäjät Suomessa 2013. Helsinki: Tilastokeskus.
- Raitio, J. (2013): Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat. 3. painos. Helsinki: Talentum, 2013.
- Rawls, J. (1999): The Law of Peoples. Cambridge: Harvard University Press.
- Rautiainen, P. (2013): Perusoikeuden heikennyskielto. Oikeus 2013 (42); 3: 261–283.
- Rentola, E. (2014): Selvitys EU-lainsäädännön vaikutuksista Suomen asumisperusteiseen sosiaaliturvaan. Julkaisussa: Ahtela, J. & Rentola E. (toim.): Selvitys Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan ja EU-lainsäädännön vaatimusten yhteensovittamisesta. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 26. Helsinki: STM.
- Riipinen, T, Järvinen, A & Valtakari, M. (2014): Arvio työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutuksista. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 28. Helsinki: TEM.
- Rouvinen-Wilenius, P.: Kohti osallisuutta – mikä estää, mikä mahdollistaa. Teoksessa Jämsen, A. & Pyykkönen, A. (toim.): Osallisuuden jäljillä. Pohjois-Karjalan Sosiaaliturvayhdistys ry, Joensuu 2014, 51–68.
- Ruottinen, S. (2012): Perustulon vaikutukset yrittäjyyteen. Julkaisussa: Perkiö J. & Suopanki, S., (toim.): Perustulon aika. Into, Helsinki, 21–28.
- Rusconi, A. & Solga, H. (2008): A systematic reflection upon dual career couples. Social Science Research Center Berlin (WZB). Discussion Paper SP I 2008-505.

SAK (2015): Kannustinloukuista eroon oikeudenmukaisesti. SAK:n julkaisusarja 2-2015. Saatavilla <https://www.sak.fi/aineistot/julkaisut/esitteet-ja-julkaisusarja/kannustinloukuista-eroon-oikeudenmukaisesti-2015-04-08>, viitattu 24.03.2016.

Sakslin, M. (2014): Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen lausunto Sosiaali- ja terveysministeriölle 10.6.2014 (Dnro 648/5/14). Helsinki.

Sakslin, M. (2009): Euroopan unionin oikeus sosiaalisten oikeuksien turvana. Julkaisussa: Kanninen H, Koskinen H, Rosas A, Sakslin M, Tuori K, toim. Puhuri käy. Muuttuva suomalainen ja eurooppalainen valtiosääntömme. Heikki Karapuu 30.12.1944–15.6.2006. Helsinki, Edita, 363–388.

Sakslin, M, Rentola, E. & Klemola A. (1998): EU:ssa liikkuvien henkilöiden sosiaaliturva. Kommentaari neuvoston asetuksesta (ETY) 1408/71. Helsinki: Helsingin yliopiston Kansainvälisen talousoikeuden instituutin julkaisuja 33.

Sakslin, M. (1995): Asumiseen perustuva sosiaaliturva ja henkilöiden liikkuvuus Euroopan unionissa. Helsinki: Helsingin yliopiston Kansainvälisen talousoikeuden instituutin julkaisuja 22.

Saloheimo, M. (2014): Unionin kansalaisen oikeus sosiaaliin etuihin vapaan liikkuvuuden perusteella ja tämän oikeuden rajat. Helsinki: Edilex.

Scheinin, M. (2002): Keskeiset ihmisoikeusasiakirjat. Julkaisussa: Haapea, A (toim). Ihmisoi-
keudet 2000-luvulla: Sopimuksia ja asiakirjoja. Helsinki: Edita Publishing Oy, 2002: 15–19.

Sironen, Jiri & Saastamoinen, Ulla (toim.) (2014): Köyhyys – Syitä ja seurauksia. Helsinki: EASP-Fin. Saatavilla <http://www.eapn.fi/wp-content/uploads/2014/11/K%C3%B6yhyys-syit%C3%A4-ja-seurauksia-verkkoversio.pdf>, viitattu 29.3.2016.

Skedinger, P. (2006): Minimum wages and employment in Swedish hotels and restaurants. Labour Economics 13, 259–290.

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

Soininvaara, O. (2010): Sata-komitea. Miksi asioista päättäminen on niin vaikeaa? Helsinki: Teos.

Sosiaali- ja terveysministeriön internet-sivut. Saatavilla <http://www.stm.fi/sosiaalipalvelut>, viitattu 6.3.2016.

Sosiaali- ja terveysministeriö. Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajille. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2014:4. Saatavilla <https://www.julkari.fi/handle/10024/104369>, viitattu 20.3.2016.

STM (2015): Osallistava sosiaaliturva. Työryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2015:20. Saatavilla <http://www.julkari.fi/handle/10024/125774>, viitattu 29.3.2016.

Suomenmaa (20.1.2015): "Toivomme perustulokokeilua hallitusohjelmaan". Saatavilla <http://www.suomenmaa.fi/?app=NeoDirect&com=6/3/1091/1f40650028>, viitattu 29.2.2016.

STM (2012): Asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön tarkistamista selvittäneen työryhmän raportti (Solmu IV). Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 24 Helsinki: STM.

SVT (2009): Tulonjakotilasto [verkkajulkaisu]. ISSN=1795-8121. Pienituloisuus 2009, 5. Pienituloisuuden, köyhyyden ja syrjäytymisen mittareista. Helsinki: Tilastokeskus. Saatavilla http://www.stat.fi/til/tjt/2009/02/tjt_2009_02_2011-01-26_kat_005_fi.html, viitattu 29.2.2016.

SYL (2013): SYL:n liittokokous: On perustulon aika! Tiedote. Saatavilla <http://www.syl.fi/2013/11/30/syln-liittokokous-on-perustulon-aika/>, viitattu 29.2.2016.

Särkela-Kukko, M.: Osallisuuden eriarvoisuus ja eriarvoistaminen. Teoksessa Jämsen, A. & Pyykkönen, A. (toim.): Osallisuuden jäljillä. Pohjois-Karjalan Sosiaaliturvayhdistys ry, Joensuu 2014, 34–50.

Tammilehto, T & Koskinen, S. (2010): Suomen sosiaaliturvajärjestelmä ja työperäinen maahanmuutto. Helsinki: Edilex.

Talus, K. & Penttinen, S-L. (2015): Eurooppaoikeudelliset oikeuslähteet ja niiden tulkinta oikeustieteellistä opinnäytettä kirjoittaessa. Julkaisussa: Miettinen T, toim. Oikeustieteellinen opinnäyte - Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodeista ja arvostelusta. Helsinki: Edilex.

TENK 2009. Humanistisen, yhteiskuntatieteellisen ja käyttäytymistieteellisen tutkimuksen eettiset periaatteet ja ehdotus eettisen ennakkoarvioinnin järjestämiseksi. Helsinki: Tutkimuseettinen neuvottelukunta, 2009. Saatavilla <http://www.tenk.fi/sites/tenk.fi/files/eettisetperiaatteet.pdf>, viitattu 4.3.2016.

THL (2015): Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2011–2015. Perusturvan riittävyyden II arviointiryhmä. Helsinki: THL.

Tuori, K. (2011): Sosiaaliset oikeudet (PL 19 §). Julkaisussa: Hallberg ym. (toim) Perusoikeudet. Toinen, uudistettu painos. Helsinki: WSOYpro, 2011: 711–752.

Tuori, K. & Kotkas, T. (2008): Sosiaalioikeus. 4., uudistettu painos. Helsinki: Talentum.

TEM (2013): Itsensä työllistäjät –vertailuselvitys: Sosiaaliturvan, kilpailulainsäädännön ja työsopimuslainsäädännön soveltaminen Tanskassa, Ruotsissa, Saksassa, Iso-Britanniassa ja Virossa. TEM raportteja 8/2013. Saatavilla: http://www.tem.fi/files/35707/TEMap_8_2013.pdf, viitattu 22.1.2016.

TEM (2013): Selvitystyö välityömarkkinoiden mahdollisuuksista tukea vaikeasti työllistyvien työelämään osallistumista ja työmarkkinoille pääsyä. Selvityshenkilö Tarja Filatovin raportti työministeri Lauri Ihalaiselle 2013. TEM raportteja 7/2013.

TEM (2016): Vaikeimmin työllistyvien työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämisvastuun siirto valtiolta kunnille. Työ- ja elinkeinoministeriö työryhmäraportteja 14.1.2016.

Tänk (2013): Homma hallussa: Elämänhallinta – arjen sanastosta yhteiskuntapolitiikan keskiöön. Helsinki: Tänk.

Tänk (2014): Miten testata perustulon vaikutuksia? Kenttäkoekulttuurin lyhyt oppimäärä. Helsinki: Tänk.

UN Document A/2929. Annotations on the text of the draft International Covenants on Human Rights. United Nations General Assembly Official Records. Agenda item 28 (Part II). Annexes, tenth session, New York 1955.

UN E/C.12/GC/19. United Nations, Economic and Social Council, Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment No. 19, The right to social security (art.9), 23.11.2007.

UN E/C.12/GC/20. United Nations, Economic and Social Council, Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment No. 19, Non-discrimination in economic, social and cultural rights (art. 2, para 2, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), 2.7.2009.

UN E/C.12/FIN/CO/6 . United Nations, Economic and Social Council, Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Concluding observations on the sixth periodic report of Finland. 28.11.2014.

Valtioneuvosto. Rakennepoliittinen ohjelma talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi 29.8.2013. Saatavilla http://www.hare.vn.fi/upload/Asiakirjat/19767/210131_ohjelma.pdf, viitattu 17.3.2016.

Vanderborght, Y. (2005): The basic income guarantee in Europe: the Belgian and Dutch back door strategies. The Ethics and Economics of the Basic Income Guarantee, 257–81.

Van Parijs, P. (2004): Basic income. A simple and powerful idea for the twenty-first century. Politics and Society 32:1, 7–39.

Van Parijs, P. (1995): Real freedom for all. What (if anything) can justify capitalism? Oxford: Clarendon.

Varhaiskasvatuksen hallinto, palveluseteli ja kuntalisät 2014: Selvitys lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuen kuntalisistä, varhaiskasvatuksen hallinnosta sekä palvelusetelin käytöstä Manner-Suomen kunnissa. Helsinki: Kuntaliitto.

Vasemmiston perustulo. Saatavilla <https://vasemmistonperustulo.wordpress.com/>, viitattu 29.3.2016.

Vihreät (2014): Vihreä perustulomalli. Puoluehallituksen hyväksymä perustulolinjapaperi. Saatavilla <https://www.vihreat.fi/perustulomalli2014>, viitattu 29.2.2016.

Viitamäki, H. (2015) Työnteon kannustimet- mitä jää käteen? VATT muistiot 50 Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Saatavilla https://www.vatt.fi/julkaisut/uusimmatJulkaisut/julkaisu/Publication_6093_id/1009, viitattu 24.3.2016

Viljanen, V-P. (2001): Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Helsinki: Werner Söderström lakitieto.

Viljanen, V-P. (2001): Perusoikeuksien rajoittaminen. Julkaisussa: Hallberg ym. (toim) Perusoikeudet. Toinen, uudistettu painos. Helsinki: WSOYpro, 2011: 139–170.

Virtanen, A. (2014): Kuntouttava työtoiminta 2013 – Kuntakyselyn osaraportti. THL- Tilastoraportti 19/2014.

Virtanen, A. & Kiuru, S. (2015). Toimeentulotuki 2014. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Tilastoraportteja 27/2015.

VNK (2015): Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Saatavilla <http://valtioneuvosto.fi/sipilan-hallitus/hallitusohjelma>, viitattu 17.3.2016.

VNK (2015): Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman toimitasuunnitelma 28.9.2015. Saatavilla <http://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelman-toteutus>, viitattu 17.3.2016.

Välimaa, A., Ylipaavalniemi, P., Pikkusaari, S. & Hassinen, M. (2012): Sosiaalisen työllistämisen toimiala – palveluilla tasa-arvoa työllisyyteen. Valtakunnallinen työpajayhdistys ry ja VATES-säätiö. Verkkojulkaisu.

Widerquist K. (2005): A failure to communicate: what (if anything) can we learn from the negative income tax experiments. The Journal of Socio-Economics 34, 49–81.

Widerquist K. (2013): The basic income grant as social safety net for Namibia: experience and lessons from around the world. Julkaisussa: Social safety nets in Namibia: assessing current programmes and future options. Namibia.

Wilkinson, R., & Pickett, K. (2009): The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better. London: Allen Lane

Ylikahri, V. (2007): Kohti perustuloa – perustulokeskustelua Suomessa ja maailmalla. Julkaisussa: Honkanen P, Soininvaara, O. & Ylikahri, V. Perustulo. Kohti toimivaa perusturvaa. Helsinki: Vihreä sivistysliitto, 13–46. Saatavilla: <http://www.visili.fi/sites/visili.fi/files/files/publication/102-Perustulo%20-%20Kohti%20toimivaa%20perusturvaa/perustulo.pdf>, viitattu 22.03.2016.

Lait ja asetukset:

Asetus kehitysvammaisten erityishuollosta (988/1977)

Asetus sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (912/1992)

Kuntalaki (419/2015)

Laki julkisista työvoima- ja yrityspalveluista (916/2012)

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001)

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta (1372/2014)

Laki omaishoidon tuesta (937/2005)

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000)

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (734/1992)

Laki toimeentulotuesta (1412/1997)

Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2014)

Nuorisolaki (72/2006)

Sosiaalihuoltolaki (1301/2014)

Suomen perustuslaki (731/1999)

Terveydenhuoltolaki (1326/2010)

Tuloverolaki (1535/1992)

Työttömyysturvalaki (1290/2002)

Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012)

Yrittäjän eläkelaki. (22.12.2006/1272).

Hallituksen esitykset:

Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993).

Hallituksen esitys eduskunnalle vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työllistymistä edistäväksi lainsäädännöksi (HE 169/2001 vp)

Hallituksen esitys Eduskunnalle eräksi tuloveroperusteita koskeviksi muutoksiksi (HE 117/2005 vp)

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 164/2005 vp)

Hallituksen esitys eduskunnalle taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE74/2012).

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta (HE 358/2014 vp)

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 183/2014 vp)

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

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTOJA:

PeVL 3/1991 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 3 hallituksen esityksestä n:o 103 laiksi terveyskeskusmaksukokeilusta.

PeVL 23/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 23 hallituksen esityksestä n:o 205 laiksi sosiaalihuoltolain väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 19/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 17/1997 vp hallituksen esityksestä 85/1997 vp laiksi kotitaloustyön väliaikaisesta verotuesta ja hallituksen esityksestä 90/1997 vp laiksi kotitaloustyön väliaikaisesta tukijärjestelmästä.

PeVL 31/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 31/1997 vp hallituksen esityksestä laiksi toimeentulotuesta sekä laiksi sosiaalihuoltolain ja -asetuksen eräiden säännösten kumoamisesta.

PeVL 58/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 58/2001 vp hallituksen esityksestä laiksi lukiolain 18 §:n muuttamisesta.

PeVL 59/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 59/2001 vp hallituksen esityksestä laeiksi nuorisorangaistuksen kokeilemisesta annetun lain 14 §:n ja oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 8 luvun 11 §:n muuttamisesta.

PeVL 11/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 11/2002 vp hallituksen esityksestä laiksi seutuyhteistyökokeilusta.

PeVL 39/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 39/2002 vp hallituksen esityksestä laiksi työnantajan sosiaaliturvamaksusta vapauttamisesta eräissä kunnissa vuosina 2003–2005.

PeVL 65/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 65/2002 vp hallituksen esityksestä laiksi Kainuun hallintokokeilusta.

PeVL 70/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 70/2002 vp hallituksen esityksestä laeiksi perusopetuslain, lukiolain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain sekä ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 11 ja 16 §:n muuttamisesta.

PeVL 4/2003 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 4/2003 vp hallituksen esityksestä laiksi kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 8/2003 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 8/2003 vp hallituksen esityksestä laeiksi seutuvaltuustokokeilusta ja seutuyhteistyökokeilusta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 30/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 30/2010 vp hallituksen esityksestä valvontarangaistusta ja sähköistä valvontaa avolaitoksissa koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 42/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 42/2010 vp hallituksen esityksestä laiksi kotoutumisen edistämisestä ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

PeVL 2/2011 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 2/2011 vp hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sairausvakuutuslain 13 luvun 11 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

PeVL 20/2012 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 20/2012 vp hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, toimeentulotuesta annetun lain 11 §:n muuttamisesta sekä asumistukilain 15 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

PeVL 63/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 63/2014 vp hallituksen esityksestä eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

PeVM 10/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö 10/1998 vp hallituksen esityksestä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

PeVM 4/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö 4/2006 vp hallituksen esityksestä laiksi vaalilain muuttamisesta.

EU-TUOMIOISTUIMEN RATKAISUJA:

Asia C-299/14, Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen v. Jovanna *García-Nieto*, Joel Pena Cuevas, Jovanlis Pena García ja Joel Luis Pena Cruz, 25.2.2016, Oikeustapauskokoelma (ei vielä julkaistu).

Asia C-67/14, Jobcenter Berlin Neukölln v. Nazifa *Alimanovic* ym, 15.9.2015, Oikeustapauskokoelma (ei vielä julkaistu).

Asia C-333/13, Elisabeta *Dano* ja Florin *Dano* v. Jobcenter Leipzig, 11.11.2014, Oikeustapauskokoelma (ei vielä julkaistu).

Asia C-140/12, Pensionsversicherungsanstalt v. Peter *Brey*, 19.9.2013, Oikeustapauskokoelma 2013.

Yhdistetyt asiat C-22/08 ja C-23/08, Athanasios *Vatsouras* ja Josif *Koupatantze* v. Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Nürnberg, 4.6.2009, Oikeustapauskokoelma 2009, I-04585.

Asia C-287/05, D.P.W. *Hendrix* v. Raad van Bestuur van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, 11.9.2007, Oikeustapauskokoelma 2007, I-06909.

Asia C-406/04, Gérald *De Cuyper* v. Office national l'emploi, 18.7.2006, Oikeustapauskokoelma 2006, I-06947.

Asia C-224/02, Heikki Antero *Pusa* v. Osuuspankkien Keskinäinen Vakuutusyhtiö, 29.4.2004, Oikeustapauskokoelma 2004, I-05763.

Asia C-138/02, Brian Francis *Collins* v. Secretary of State for Work and Pensions, 23.3.2004, Oikeustapauskokoelma 2004, I-02703.

Asia C-95/99, Mervett *Khalil*, Issa Chaaban ja Hassan Osseili v. Bundesanstalt für Arbeit ja Mohamad Nasser v. Landeshauptstadt Stuttgart ja Meriem Addou v. Land Nordrhein-Westfalen, 11.10.2001, Oikeustapauskokoelma 2001, I-07413.

Asia C-337/97, C.P.M. *Meeusen* v. Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep, 8.6.1999, Oikeustapauskokoelma 1999, I-3289.

Asia C-85/96, Maria *Martinez Sala* v. Freistaat Bayern, 12.5.1998, Oikeustapauskokoelma 1998, I-02691.

Asia C-20/96, Kelvin Albert *Snares* v. Adjudication Officer, 4.11.1997, Oikeustapauskokoelma 1997, I-06057.

Asia C-78/91, Rose *Hughes* v. Chief Adjudication Officer, Belfast, 16.7.1992, Oikeustapauskokoelma 1992, I-04839.

Asia C-3/90, M.J.E. *Bernini* v. Minister van Onderwijs en Wetenschappen, 26.2.1992, Oikeustapauskokoelma 1992, I-01071.

Asia 122/84, Kenneth *Scrivner* ja Carol Cole v. Centre public d'aide sociale, Chastre, 27.3.1985, Oikeustapauskokoelma 1985, 01027.

Asia 249/83, Vera *Hoeckx* v. Openbaar Centrum voor Maatschappelijk, Kalmthout, 27.3.1985, Oikeustapauskokoelma 1985, 00973.

Asia 6/64, Flaminio *Costa* v. *ENEL*, 15.7.1964, Oikeustapauskokoelma 1964, 01141.

Budina v. Russia (Budina v. Russia (dec.)), no. 45603/05, Decision 18.6.2009 [Section I]

ECSR. Decision on the Merits: Finnish Society of Social Rights v. Finland, Complaint No. 88/2012, 9.9.2014.

ECSR Digest 2008. Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights. Council of Europe, 1.9.2008.

ECSR. European Committee of Social Rights. European Social Charter (revised). Conclusions 2013 Finland. January 2014.

ECSR. Resolution CM/ResChS(2015)8 , Finnish Society of Social Rights v. Finland, Complaint No. 88/2012, (Adopted by the Committee of Ministers on 17 June 2015 at the 1231st meeting of the Ministers' Deputies)

Kela



SITRA

TÄNK

VAT

 **Yrittäjät**

 **TAMPEREEN
YLIOPISTO**

VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

tietokayttoon.fi

ISBN PDF 978-952-287-246-3
ISSN PDF 2342-6799

