

Pertti Honkanen

Johtava tutkija, Kelan tutkimusosasto

PERUSTURVAN KEHITYSSUUNTIA 2010-LUVULLA

Tässä artikkelissa selvitetään suomalaisen perusturvan muutoksia ja muutostrendejä 2000-luvulla ja tuodaan myös esille joitakin kehittämistarpeita. Joukkotyöttömyyden vakiintuessa ja työmarkkinoiden muuttuessa epävarmemmiksi perusturvan merkitys väestön toimeentulossa on kasvanut. Suhteessa mediaanituloon tai köyhyysrajaan perusturvan taso on yleisesti alentunut 1990-luvun puolivälin jälkeen. Vaikka viime vuosien muutokset ovat jonkin verran kohentaneet perusturvan tasoa ja myös yksinkertaistaneet sitä, perusturva kaipaa edelleen parantamista ja selkeyttämistä. Kysymys perusturvan riittävästä tasosta ja kannustavuudesta on ristiriitainen.

Taustaa: mitä on perusturva?

Suomalaisessa sosiaaliturvassa on melko selväpiirteinen jako ansiosidonnaiseen turvaan ja perusturvaan. Jako vaikuttaa etuuksien tasoon ja sillä on tausta myös etuuksien rahoituksessa. Erottelu vastaa melko pitkälle kansainvälisessä luokittelussa usein käytettävää jakoa sosiaalivakuutukseen ja sosiaaliavustuksiin.

Ansioturva, jota rahoitetaan työnantajien ja työntekijöiden maksamilla vakuutusmaksuilla, edellyttää työhistoriaa, joka puolestaan vaikuttaa etuuksien tasoon. Perusturva, joka rahoitetaan pääosin verovaroista, koskee ensisijaisesti niitä, joilla työhistoria ei oikeuta tai ei ole riittävä ansiosidonnaiseen turvaan, ja se takaa yleensä vaatimattomamman etuustason kuin ansioturva. Kyse on osin myös institutionaalisesta erosta: ansioeläkkeiden ja ansiosidonnainen työttömyysturvan maksatus ja toimeenpääntö on organisoitu eri tavalla kuin perusturva, joka Suomessa nykyisin on käytännössä kokonaan Kelan vastuulla.

Mainittu jako koskee lähinnä eläkkeitä, sairausvakuutuksen päivärahoja ja työttömyysturvaa. Se ei kata koko sosiaaliturvan kenttää. Perusturvaan laajemmassa mielessä voidaan lukea myös ns. universaalit etuudet, joita ei ole sidottu henkilön tulotasoon tai työhistoriaan, vaan jotka maksetaan kaikille Suomessa asuville samansuuruisena, jos tarvittava syy on olemassa. Lapsilisät ovat tästä selvin esimerkki, mutta samoin

esimerkiksi vammaistuissa ja eläkkeensaajien hoitotuissa on universaali periaate: ne eivät riipu henkilön tuloista eivätkä työhistoriasta eikä niitä saadaksesen ole tarvinnut suorittaa ”korvamerkittyjä” maksuja tai muita veroja.

Perusturvaan kuuluviksi katsotaan myös pienituloisille suunnatut tarveharkintaiset etuudet. Näiden tukien saaminen edellyttää muiden tulojen puuttumista tai niukkuutta ja niitä voidaan kutsua vähimmäisturvaksi. Toimeentulotuki ja yleinen asumistuki ovat tästä selvimpiä esimerkkejä. Tosin sosiaalipolitiikkaan vakiintunut termi ”tarveharkinta” on tässä melko harhaanjohtava, koska kyse ei ole todellisen tarpeen harkitsemisesta, vaan laskukaavasta, joka pienentää tukea tai estää tuen saamisen tulojen suurentuessa.

Käytännössä ansioturva ja perusturva kytkeytyvät toisiinsa. Pieniä ansioeläkkeitä täydentävät kansaneläkkeet, jotka maksetaan täysin vain työuraa vailla oleville (tai erittäin niukan työeläkkeen saajille). Työttömyysturvassa perusturva muodostaa alimman tason, jonka päälle päivärahan ansio-osa lisätään. Sairausvakuutuksen päivärahoissa (joihin myös vanhempainpäivärahat kuuluvat) kyse on yhdestä etuudesta, joka voidaan maksaa joko vähimmäismääräisenä ansiotulojen puuttuessa tai ansioon sidottuna etuutena.

Käytännön elämässä kotitalouden tulot voivat muodostua ansio- tai perusturvan ohella universaaleista etuuksista kuten lapsilisistä ja tarveharkintaisista etuuksista kuten yleisestä asumistuesta.

Perusturvan käsite on vakiintunut suomalaisen kielenkäyttöön 1980-luvulta lähtien. Siihen on vaikuttanut mm. vuoden 1984 työttömyysturvalaki, jossa määriteltiin työttömien perusturva ja peruspäiväraha erotukseksi ansiosidonnaisesta työttömyysturvasta. Sittemmin muun muassa perusoikeuksien uusi määrittely vuoden 1995 hallitusmuodossa ja vuoden 2000 perustuslaissa on vakiinnuttanut terminologiaa ja sanontatapoja.

Perustuslain 19. pykälässä luvataan jokaiselle perustoimeentulon turva ”työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella” ja lisäksi siinä todetaan, että jokaisella, ”joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.” Näitä perustuslain pykälää tulkitaan usein eduskunnan perustuslakivaliokunnassa, jos jotakin perusturvaetuutta esitetään heikennettäväksi.

Sosiaalioikeudellisessa keskustelussa perustuslain muotoilusta päätellään implisiittisesti mm., että opintotuki tai lasten kotihoidon tuki eivät kuulu perustuslaissa taatun ”perustoimeentulon turvan” piiriin. Tässä lähtökohtana ei ole kuitenkaan perustuslaki eikä oikeudellinen käsitteistö, vaan huomioon otetaan toimeentuloturva laajemmasta näkökulmasta. Käytännössä ”perusturva” voidaan pitkälti samaistaa Kelan maksamaan toimeentuloturvaan sekä toimeentulotukeen, josta kunnat edelleen pääosin vastaavat.¹ Ensimmäisessä perusturvan riittävyyden arviointiraportissa,

¹ Vrt. **ARAJÄRVI** (2012), joka ei käytä perusturvan käsitettä.

jollaisen laatimista vaalikausittain laki kansaneläkeindeksistä nykyisin edellyttää, määriteltiin näin: ”perus- ja vähimmäisturvan etuudet muodostavat työelämän ulkopuolella olevien ja ansiosidonnaisten etuuksien piiriin kuulumattomien pääasiallisen toimeentuloturvan” (THL 2011, 11).

Perusturvan ja ansioturvan tasoeroa voidaan havainnollistaa muutamilla esimerkeillä.

Sairausvakuutuksen vähimmäispäiväraha 55 sairauspäivän jälkeen on vuonna 2015 24,02 euroa arkipäivältä, keskimäärin 600,50 euroa kuukaudessa. Keskimääräinen vähimmäispäivärahaa suurempi päiväkorvaus oli vuoden 2014 3. neljänneksellä 66,31 euroa/päivä eli 1 658 euroa kuukaudessa. Jos laskelmaan otetaan vain ne päivärahat, joita ei maksettu sairausajan palkkaa maksaville työnantajille vaan itse potilaalle, tullaan pienempiin lukuihin: keskimääräinen päiväkorvaus oli 53,83 euroa, mikä on 1 346 euroa kuukaudessa.

Työttömyysturvassa täysi peruspäiväraha tai työmarkkinatuki ilman lapsikorotuksia on 32,80 euroa päivässä vuonna 2015. Se on kuukaudessa 705,80 euroa. Vuonna 2013 keskimääräinen ansiopäiväraha oli 67 euroa eli 1 440 euroa.

Vuonna 2012 keskimääräinen työeläke vanhuuseläkkeenä oli 1 698 euroa ja keskimääräinen kokonaisu-eläke vanhuuseläkkeenä 1 513 euroa/kk. Vuonna 2015 takuueläkkeen takaama eläketaso eli käytännössä pienin mahdollinen kokonaisu-eläke on 746,57 euroa kuukaudessa. Tämä rahasumma voi olla pelkkä takuueläke tai kansaneläkkeen ja takuueläkkeen, mahdollisesti myös hyvin pienen työeläkkeen yhdistelmä.

Näistä luvuista voidaan päätellä, että ansioturvalla päivärahat tai eläkkeet ovat keskimäärin jokseenkin kaksinkertaisia perusturvaetuuksiin verrattuna. Nettotuloissa tämä ero voi kuitenkin olla pienempi verotuksen progression, pieniä tuloja täydentävien asumistukien ja universaalein tukien kuten lapsilisien vuoksi. Yksilölliset tilanteet vaihtelevat suuresti perheen koon ja lapsiluvun, tulojen ja varallisuuden myötä.

Perusturvan varassa olevien lukumäärä

Voidaan kysyä, kuinka moni henkilö tai kotitalous on Suomessa nykyisin perusturvan varassa. Siihen on vaikea antaa yksiselitteistä vastausta. Taulukossa 1 on esitetty tärkeimpien perusturvaetuuksien saajien lukumääriä vuositason ja kuukausitasolla. Lukuja ei voi kaikilta osin laskea yhteen, mutta esimerkiksi syyskuussa 2014 työttömien perusturvan, takuueläkkeen ja opintorahan saajia oli yhteensä noin 540 000. Se on lähellä 10 prosenttia koko väestöstä. Tässä on kyse etuuksista, joita sama henkilö ei voi saada saman kuukauden aikana päällekkäin.

Osa perusturvaetuuksista on henkilökohtaisia, osa kotitalouskohtaisia. Jos kysytään, kuinka paljon henkilöitä on kotitalouksissa, joissa vuoden aikana saatiin joitakin perusturvaetuuksia, päädytään helposti suuriin lukuihin. Tilastokeskuksen tulonjako-

Taulukko 1. Perusturvan saajien lukumääriä.

Etuus	Vuoden 2013 aikana	Syyskuu 2014
Peruspäiväraha	63 595	33 390
Työmarkkinatuki	243 318	164 897
Kotoutumistuki	19 535	11 690
Takuueläke		101 448
Vähimmäismääräiset tai sitä pienemmät sairauspäivärahat	19 161	3 865
Vähimmäismääräiset vanhempainpäivärahat ¹	19 597	5 999
Kotihoidon tuen hoitolisä	52 493	24 934
Yleinen asumistuki, ruokakuntia		197 200
Eläkkeensaajien asumistuki		189 025
Opintoraha ²	281 080	227 701
Opintotuen asumislisä ²	188 930	150 555
Toimeentulotuki, kotitalouksia ³	238 726	
Toimeentulotuki, henkilöitä ³	371 007	

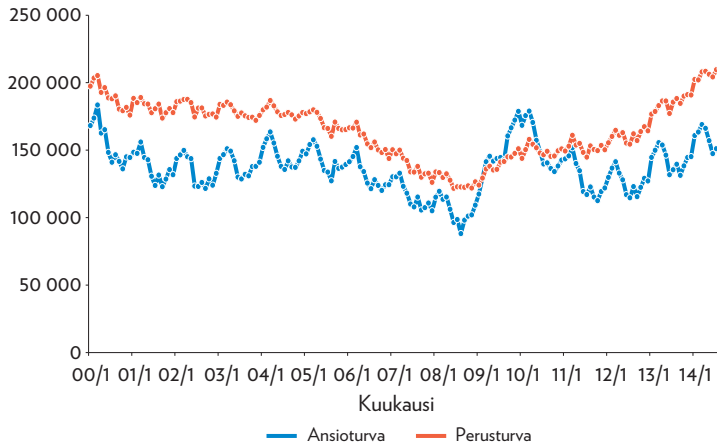
Lähde: Kelasto, THL.

¹ Kuukausitieto kesäkuulta 2014. ² Vuositieto tarkoittaa lukukautta 2013/2014. ³ Vuositiedot vuodelta 2012.

aineistosta voidaan laskea, että vuonna 2012 niissä kotitalouksissa, joihin vuoden aikana maksettiin työttömien perusturvaa, takuueläkettä, yleistä asumistukea, eläkkeensaajien asumistukea tai toimeentulotukea, oli 1 076 000 henkilöä.

Työttömien perusturvan varassa olevien määrä seuraa pitkälti taloudellista kehitystä. Vuonna 2008 Suomessa alkaneen talouskriisin aikana se on jälleen tuntuvasti kasvanut. Syyskuussa 2014 työttömien perusturvaetuuksia saavia henkilöitä oli noin 90 000 enemmän kuin kuusi vuotta aikaisemmin syyskuussa 2008. Välittömästi finanssikriisin yhteydessä vuosina 2009 ja 2010 ansioturvan saajien määrä ylitti perusturvalla olevien lukumäärän, mutta syksystä 2010 lähtien perusturvalla olevien lukumäärä on uudelleen ylittänyt ansioturva saavien lukumäärän (kuvio 1).

Kuvio 1. Työttömien perusturvan ja ansioturvan saajien lukumäärä 2000–2014.



Lähteet: Finanssivalvonta ja Kela, Suomen työttömyysturvaetuksien kuukausitilasto.

Pitkäaikaista köyhyyttä

Osalla väestöä riippuvuus perusturvasta on pitkäaikaista. Tällaisia ryhmiä ovat kansaneläkkeen saajat ja osa pitkäaikaistyöttömistä.

Työeläkkeiden tason vähittäinen kohoaminen on ollut omiaan vähentämään kansaneläkkeen saajien lukumäärää sen jälkeen kun kansaneläkkeestä tuli kokonaan eläkevähenteinen 2000-luvun alussa. Tämä koskee kuitenkin vain vanhuuseläkkeitä, joissa kansaneläkkeen saajien määrä on vähentynyt 509 000:sta vuonna 2001 481 000:een vuonna 2012.

Samana aikana kansaneläkettä työkyvyttömyyseläkkeenä saavien lukumäärä on noussut 150 000:sta 156 800:een. Huolestuttavana piirteenä on pidetty nuorten työkyvyttömiä määrän kasvua. Heillä työura on lyhyt tai olematon ja sen vuoksi pieni kansaneläke ja nykyisin myös takuueläke on pääasiallinen tulonlähde. Vuonna 2013 alkoi 16–24 -vuotiaiden uusia työkyvyttömyyseläkkeitä 2 040. Edellisinä vuosina 2008–2012 tällaisten alkaneiden eläkkeiden lukumäärä vaihteli 1 743:sta 1 848:aan.

Taulukossa 2 on esitetty, kuinka moni vuonna 2013 työttömien perusturvaa saaneista henkilöistä sai sitä myös jonakin edellisellä vuonna 2006–2012. Noin kolmannes sai perusturvaa myös kolme vuotta aikaisemmin ja noin 13 prosenttia myös seitsemän vuotta aikaisemmin. Rekisteritiedoista voidaan selvittää, että niistä yli 39 000 henkilöstä, jotka saivat työttömien perusturvaa sekä vuonna 2006 että 2013 noin 2 400 henkilöä sai sitä yhtäjaksoisesti eli 96 kuukauden ajan. Keskimäärin nämä runsaat 39 000 henkilöä saivat työttömien perusturvaa noin 80 kuukauden eli 6,5 vuoden ajan.

Kelan tilastaselvityksissä on pantu merkille myös se, että riippuvuus yleisestä asumistuesta on usein pitkäaikaista. Neljännes (noin 36 000) niistä ruokakunnista, jotka saivat asumistukea tammikuussa 2001, saivat tukea vielä syyskuussa 2010. Yhtäjaksoisesti ilman kuukaudenkaan taukoa asumistukea oli saanut lähes 10 vuoden ajan 10 600 ruokakuntaa (KELA, Tilastokatsaus 10.11.2010).

Taulukko 2. Pitkäaikainen työttömien perusturvan saanti.

Saaja joulukuussa 2013	189 266
Saanut myös joulukuussa 2012	105 425
Saanut myös joulukuussa 2011	80 401
Saanut myös joulukuussa 2010	65 482
Saanut myös joulukuussa 2009	55 883
Saanut myös joulukuussa 2008	43 470
Saanut myös joulukuussa 2007	38 753
Saanut myös joulukuussa 2006	38 667

Lähde: Kelan rekisteritiedot. Luvut koskevat peruspäivärahaa, työmarkkinatukea ja kotoutumistukea.

Kansainvälisiä trendejä

Globalisaation liittyvät muutokset – ”globaali transformaatio”, kuten **STANDING** (2010) määrittelee – työmarkkinoilla näyttävät korostavan perus- ja vähimmäisturvan merkitystä kansainvälisestikin. Joukkotyöttömyys ja työsuhteiden epävarmuus samoin kuin prekariaatin esiinmarssi johtavat siihen, että perusturva koskettaa aikaisempaa suurempaa osaa väestöstä. Nykyään näyttää etäännyvän sellainen joskus Pohjoismaissa tai myös muissa eurooppalaisissa hyvinvointivaltioissa ihanteelliseksi ajateltu tilanne, jossa sosiaalivakuutus turvaisi koko väestölle tai suurimmalle osalle väestöstä riittävän turvan sairauksien ja vanhuuden varalta työttömyyden ja köyhyyden pysyessä vain väliaikaisena pienenhkön väestöryhmän ongelmana.

Vähimmäisturvan kehitystä arvioineiden tutkijoiden mukaan yleinen odotus oli kauan, että hyvinvointivaltion kehitys vähentää vähimmäisturvan tarvetta olennaisesti, ellei jopa poista sitä. ”Tämä ei ole toteutunut. Päinvastoin, joukkotyöttömyyden palatessa Eurooppaan vähimmäistulojen suojaamisesta on tullut aikaisempaa tärkeämpi tae pienituloisuutta ja köyhyyttä vastaan osassa Eurooppaa” (**MARX JA NELSON** 2013, 7).

Yksi huomiota herättävä piirre on vähimmäisturvan saajien suuri lukumäärä suurimmissa maissa.

USA:ssa 1990-luvun keskusteluja leimasi Clintonin hallituksen sosiaaliturvauudistus, jossa tavoitteeksi asetettiin sosiaaliavun lopettaminen tunnetussa muodossaan (”to end the welfare as we know it”). Vuonna 1996 hyväksytty laaja laki asetti tärkeimpien sosiaaliavun muotojen kuten köyhien lapsiperheiden avun ja elintarvikekorttien keskeiselle katon sekä edellytti voimakasta suuntautumista workfare-käytäntöihin, joissa työttömien edellytetään tekevän työtä sosiaaliavun vastikkeeksi tai ottamaan vastaan työtä hyvin huonoin työehdoin. Lain selvin vaikutus oli alkuvaiheessa sosiaaliavun saajien määrän merkittävä vähentyminen. Kaikkein synkimpien ennusteiden toteutumista hillitsi se, että 1990-luvun loppu ja 2000-luvun alku oli USA:ssa suhteellisen

voimakkaan talouskasvun ja myönteisen työllisyyskehityksen aikaa (vrt. **WACQUANT** 2009).

Vuonna 2007 USA:ssa alkanut finanssikriisi johti kuitenkin työttömyyden räjähdysmäiseen kasvuun. Viranomaiset olivat pakotettuja osittain höllentämään sosiaaliavun ja työttömyyskorvausten jakoperusteita. Tärkeimmäksi pienituloisten avustumuodoksi on noussut ”ravintoapu” (*Supplemental Nutritional Assistance Program*, SNAP), joka korvaa entiset elintarvikekortit (*Food Stamps*). Tämän tuen piirissä oli noin 26 miljoonaa henkilöä vuonna 2007 ja lähes 47 miljoonaa henkilöä vuonna 2013, noin 15 prosenttia väestöstä.²

Ranskassa toimeentulotukea vastaavalle vähimmäisturvajärjestelmällä on vuoden 2008 lopusta lähtien hieman mahtipontiselta kuulostava nimi: *Revenu de solidarité active*, aktiivisen solidaarisuuden tulo. Viime vuosina sen piirissä olevien kotitalouksien ja henkilöiden lukumäärä on kasvanut merkittävästi. Kesäkuussa 2009 sen piirissä oli noin 1,5 miljoonaa kotitaloutta ja noin 3 miljoonaa henkilöä. Kesäkuussa 2014 vastaavat lukumäärät olivat 2,4 miljoonaa ja 5 miljoonaa, mikä on lähes 8 prosenttia väestöstä.³

Saksassa 2000-luvun merkittävimpiä uudistuksia olivat ns. Hartz-lait, joilla lyhennettiin ansiosidonnaisen työttömyysturvan kestoja ja yhdistettiin työttömyysavustukset ja työikäisten viimesijainen sosiaaliapu *Arbeitslosengeld II* -nimiseksi tarveharkintaiseksi etuudeksi, joka sisältää myös pienituloisten asumistuen. Vuoden 2005 alusta lähtien tämän etuuden piirissä on ollut vaihtelevasti 3,4–4,1 miljoonaa kotitaloutta, 6,4–7,1 miljoonaa henkilöä. Uusimpien tietojen mukaan vajaa 10 prosenttia väestöstä on tämän tuen piirissä.⁴

Isossa-Britanniassa toimeentulotuen (Income Support) piirissä on ollut 2000-luvulla enimmillään lähes 4 miljoonaa kotitaloutta. Yleisin vähimmäisturvaetus Isossa-Britanniassa on asumistuki (Housing Benefit), jonka piirissä on 2000-luvulla ollut 3,8–5,1 miljoonaa kotitaloutta, enimmillään noin viidesosa väestön kotitalouksista.⁵

Vähimmäisturvan kehitystä 2000-luvun alussa luotaavassa kirjassa todetaan joitakin tendenssejä vähimmäisturvan kehityksessä.

- Suuntaus universaaleista etuuksista kohti valikoivampia, kohdennettuja etuuksia.
- Etuuksien korvaaminen joiltakin osin verovähennyksillä tai veronhyvityksillä, joilla on negatiivisen tuloveron piirteitä.
- Työttömien ”aktivointi” erilaisin keinoin: sanktioilla, workfare-tyyppisillä järjestelyillä ja laatimalla paremmin palkkatyötä palkitsevia etuuskaavoja (**MARX JA NELSON** 2013).

2 Tilastotietoja SNAP-avusta: <http://www.fns.usda.gov/sites/default/files/pd/SNAPsummary.pdf>

3 Tilastotietoja: <https://www.caf.fr/etudes-et-statistiques/donnees-statistiques/solidarite-et-insertion>

4 Tilastojulkaisu Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II, <http://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Startseite/Startseite-Nav.html>

5 <https://www.gov.uk/government/statistics/benefit-expenditure-and-caseload-tables-2014>

Tilanne vaihtelee kuitenkin melko paljon eri maissa, ja täysin yhtenäisen kehityslinjan osoittaminen on vaikeaa. Lakisääteinen yhtenäinen vähimmäisturva on kylläkin yleistynyt ja vakiintunut osana kehittyneiden maiden sosiaaliturvaa. Esimerkiksi Portugalissa sellainen luotiin vuonna 1997. Kuitenkin mm. Italiassa ja Kreikassa on näihin aikoihin asti puuttunut yleinen, Suomen toimeentulotukea vastaava vähimmäisturvajärjestelmä. Sen tilalla on ollut vain hyväntekeväisyys ja mahdollisesti paikallisten viranomaisten antama apu.

Viime aikojen merkittävimpiä uudistuksia Euroopassa on Ison-Britannian *Universal Credit*, jossa yhdistetään useampia pienituloisten etuuksia ja verovähennyksiä yhtenäiseksi etuudeksi. Tarveharkintainen etuus voidaan yhdistää palkkatuloihin melko yksinkertaisella kaavalla. Ison-Britannian perinteiden mukaisesti etuustaso on melko alhainen, ja sitä leimaa myös melko vahvasti workfare-tyyppinen ajattelu: työttömien, työkykyisten edunsaajien on sanktioiden uhalla etsittävä työtä kokopäiväisesti.⁶ Uusi järjestelmä otetaan käyttöön asteittain alueellisesti ja toistaiseksi sen soveltamisesta on melko vähän tietoa.⁷ Yhdistäessään eri perusturvaetuuksia ja myös verovähennyksiä *Universal Credit* muistuttaa perustuloa, mutta perustulon kannattajien vaatimasta ehdottomasta perustulosta siinä ei ole suinkaan kyse.

Diskursseja

Perusturvasta käytyä keskustelua ja erilaisia lainsäädäntöhankkeita voidaan yrittää jäsentää esimerkiksi diskurssi-käsitteen avulla. Diskurssit voidaan ymmärtää erilaisiin teoreettisiin, ideologisiin tai poliittisiin ohjelmiin kiinnittyviksi puhetavoiksi, jotka määrittelevät vallitsevaa yhteiskunnallista keskustelua. Diskursseista käydään kamppailua – vallitsevilla diskursseilla voi olla myös vastadiskursseja. Tämä on ohjenuorena seuraavassa jäsentelyssä, joskin voitaisiin ehkä puhua arkisemmin keskustelun ja päätöksenteon ”juonteista”.

Aluksi voidaan todeta kaksi kansainvälistä diskurssia, joilla on laajempi vaikutus ja joita ei sovi Suomessakaan ohittaa.

1) Uusliberalismi on teollisuusmaiden yhteiskuntapolitiikkaan voimakkaasti viime vuosikymmeninä vaikuttanut ideologinen ja poliittinen virtaus (vrt. **HARVEY** 2005). Sosiaalipolitiikassa sitä luonnehtii epäluulo julkista sosiaaliturvaa kohtaan ja yleensä kielteinen suhde valtion sosiaalipoliittiseen rooliin, joka haluttaisiin pitää mahdollisimman suppeana. Köyhien lapsiperheiden tuen alasajo USA:ssa 1990-luvun lopulla on ehkä merkittävin uusliberalismin ”saavutus” sosiaaliturvassa. Euroopassa uusliberalis-

⁶ Tämä velvoite muotoillaan Ison-Britannian virallisessa aineistossa seuraavasti: ”Valmistautumisen täysiaikaiseen työhön ja sellaisen työn hankkiminen on oltava kokoaikaisesti huomiosi keskipisteenä. Jos et tee niin ilman hyvää syytä *Universal Credit*- euutta leikataan, mitä kutsutaan sanktioksi.”

⁷ Ks. <https://www.gov.uk/universal-credit> ja **BREWER ET AL.** (2012).

min tavoitteet toteutuvat ehkä pehmeämmin, erilaisten kompromissien kautta, mutta jonkinasteinen hegemonia uusliberalismilla on Euroopankin yhteiskuntapolitiikassa. Uusliberalistiset tavoitteet korostuvat usein kansainvälisten järjestöjen kuten IMF:n ja OECD:n suosituksissa, ja mm. eläkepolitiikka on keskeinen alue, jossa uusliberalismi haastaa hyvinvointivaltiota (vrt. **MINNS** 2010).

2) EU:n köyhyyspolitiikka. EU:n ”sosiaalisen ulottuvuuden” kehittäminen 1990-luvulla ja 2000-luvulla on kiinnittänyt huomiota köyhyyteen ja syrjäytymiseen yhteiskunnallisena ongelmana koko EU:n tasolla. Vaikka tämä köyhyyspolitiikka ei kuulu EU:n ”kovaan ytimeen” ja se on alisteista kilpailu- ja sisämarkkinapolitiikalle ja eurokriisin aikana korostuneille makrotaloudellisille tavoitteille, se on edesauttanut tietoisuutta sosiaalisista ongelmista mm. kehittäessään erilaisia tilastollisia mittareita sekä asettaessaan numerollisia tavoitteita, joiden toteutumista poliittiset tahot, virkamiehet ja kansalaisjärjestöt voivat seurata ja arvioida (vrt. **SAARI** 2005).

Vuonna 2010 EU-johtajat sopivat tavoitteista, joiden mukaan 20 miljoonaa ihmistä on nostettava pois köyhyydestä ja syrjäytymisestä vuoteen 2020 mennessä (**EUROPEAN COMMISSION** 2010). Eurokriisin myötä EU:n sosiaalinen ulottuvuus ja köyhyyspolitiikan tavoitteet ovat joutuneet entistä enemmän taka-alalle, eikä näihin tavoitteisiin ole kiinnitetty juuri huomiota, kun kriisimailta on vaadittu tiukkaa talouskuria ja julkisten menojen leikkauksia. Eurokriisi ja siihen liittyvä sosiaalisen tilanteen kärjistyminen muutamissa EU-maissa vievät uskottavuutta EU:n köyhyysohjelmilta ja koko sosiaalisen ulottuvuuden idealta.

Vaikka nämä kansainväliset diskurssit vaikuttavat Suomessakin tehtävien päätösten ja selvitysten taustalla, viime vuosien muutokset on ehkä silti nähtävä enemmän kotimaisessa kontekstissa, jolloin voidaan erotella seuraavia keskustelun ja päätöksenteon suuntia.

1) Perusturvan riittävyys. Sosiaalipolitiikan tutkijat ja asiantuntijat, samoin kuin kansalaisjärjestöt ovat kiinnittäneet huomiota suhteellisen köyhyyden lisääntymiseen 1990-luvun puolivälistä lähtien ja perusturvan alhaiseen tasoon sekä esittäneet tilanteeseen korjauksia. Muutamat 2000-luvun päätökset voidaan katsoa tämän keskustelun ja kansalaisaktiivisuuden tulokseksi. Se on vaihtelevalla painolla vaikuttanut poliittiseen keskusteluun ja eri puolueiden päätöksiin.

2) Sosiaaliturvan kannustavuus. Tässä keskustelussa korostetaan tarvetta muuttaa sosiaalietuudet ”kannustavammiksi”, tarvetta aktivoida työttömät työnhakuun, työn ja sosiaaliturvan yhteensovittamista ja työurien pidentämistä. Keskustelu painottuu erityisesti työttömyysturvaan ja toimeentulotukeen, mutta se koskettaa myös eläkkeitä, lasten kotihoidon tukea ja opintotukea. Kannustuskeskustelussa päädytään usein sosiaalietuuksien alentamisvaatimukseen ja esimerkiksi työttömyysturvan ehtojen kiristämiseen, mutta usein on esillä myös etuuskaavojen tai veroperusteiden muuntaminen työntekoa palkitsevampaan muotoon ilman sosiaaliturvan heikennyksiä.

3) Julkisen talouden tasapainottaminen. Tämä tavoite vaikutti sosiaaliturvan kehitykseen Suomessa erityisesti 1990-luvun lamavuosina, jolloin useita myös perusturvaan kuuluvia sosiaalietuuksia leikattiin ja jäädytettiin. 2000-luvulle tultaessa näitä leikkauksia osittain peruutettiin ja korjattiin, mutta eurokriisin pitkittyessä tähän teemaan on palattu uudestaan vuosien 2013 ja 2014 budjeteissa. Usein tämä tavoite yhdistyy sosiaaliturvan kannustavuuteen, jonka uskotaan hillitsevän sosiaalimenoja.

4) Sosiaaliturvan selkeyttäminen ja yksinkertaistaminen. Useissa yhteyksissä on arvosteltu sosiaaliturvajärjestelmän monimutkaisuutta ja vaikeaselkoisuutta. On vaadittu sosiaalituvalainsäädännön ja erityisesti perusturvan yksinkertaistamista ja selkeyttämistä sekä ”yhden luukun” periaatetta sen sijaan että avun tarvitsija joutuu asioimaan monen viranomaisen kanssa.

Nämä osittain ristiriitaiset tavoitteet sisältyivät vuonna 2007 asetetun ns. Satakomitean toimeksiantoon, jossa tavoitteina esiintyvät ”perusturvan riittävyys eri elämäntilanteissa”, sosiaaliturvan kehittäminen siten, että ”siten, että sosiaaliturva tukee aktiivivaihtoehtoja ja työurien pidentämistä”, sosiaaliturvan kannustavuuden parantaminen, ”lainsäädännön, hallinnollisten prosessien ja menettelytapojen” yksinkertaistaminen ja selkeyttäminen sekä sen varmistaminen, että sosiaaliturvan rahoitus on kestäväällä pohjalla pitkälläkin aikavälillä (**SOSIAALITURVAN UUDISTAMISKOMITEA 2009**).

Riittävyys

Perusturvan tason alhaisuuteen ja sen jälkeensä jääneisyyteen suhteessa yleiseen tulokehitykseen kiinnitettiin 2000-luvun alkuvuosina huomiota erilaisissa asiantuntijakirjoituksissa ja myös pamfleteissa. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliiton julkaisussa (**SÄRKELÄ JA ERONEN 2007**) esitettiin mm. työttömien perusturvan nostamista kansaneläkkeen tasolle, mikä silloisessa tilanteessa merkitsi melko vaatimatonta, noin 10 euron korotusta kuukausittaiseen päivärahaan. Samalla kuitenkin todettiin tarve suuremmalle noin 100 euron tasokorotukselle ja esitettiin koko joukko muita konkreettisia korjausehdotuksia (ks. myös **ALHO 2010**)

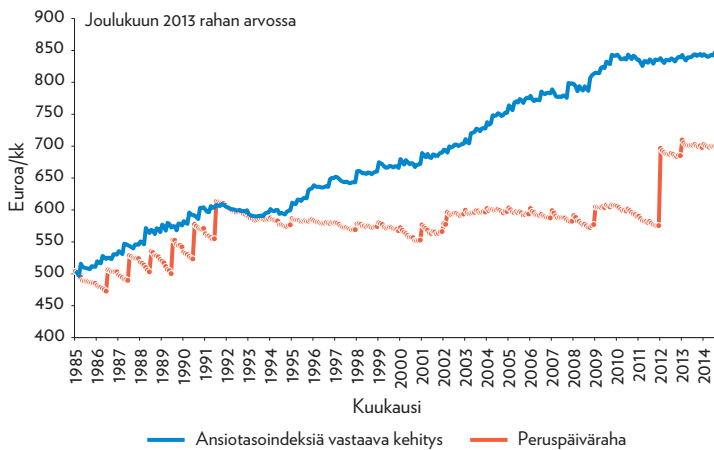
Tässä riittävyyskeskustelussa perusturvan tason arvioimiseen ja kuvaamiseen on käytetty erilaisia mittareita:

- perusturvan ajallinen kehitys suhteessa esimerkiksi ansiokehitykseen;
- perusturvan asema suhteellisella tuloasteikolla, esimerkiksi suhteessa mediaanituloon tai köyhyysrajaan;
- kansainväliset vertailut;
- perusturvan suhde johonkin normikulutuskoriin, joka voidaan muodostaa ns. konsensuaalisella menetelmällä käyttäen hyväksi kyselytutkimuksia tai asiantuntijapaneeleita;

- ekonometrisin menetelmin on mahdollista laskea ”kohtuullisen kulutuksen koreja” ja verrata niitä eri etuuksien mahdollistamaan kulutukseen (**HAGFORS** 2011).

Viime vuosien perusturvakeskustelussa on kiinnitetty huomiota usein erityisesti työttömien perusturvan ja yleisen ansiokehityksen väliseen kuluiin. Kuviossa 2 on esitetty työttömien perusturvan reaalin kehitys kuukausittain vuoden 1985 alusta vuoden 2014 lokakuuhun. Kuvioon on piirretty myös käyrä, joka esittää, miten peruspäivärahan olisi pitänyt kehittyä, jos se olisi muuttunut ansiotasoindeksin mukaisesti, kuten alun perin oli säädetty. Kuviossa nähdään vuonna 2012 tehdyn korotuksen vaikutus, mutta edelleen jälkeijäneisyyttä on noin 150 euroa kuukaudessa, jos tavoitteena pidettäisiin ansiotasoindeksin mukaista kehitystä.

Kuvio 2. Työttömien perusturvan kehitys 1985-2014.



Taulukossa 3 on esitetty vuosilta 1994–2012 keskeisten perusturvaetuuksien suhde Tilastokeskuksen laskemaan pienituloisuus- eli köyhyysrajaan, joka on 60 prosenttia mediaanitulosta.⁸ Kuviossa 3 sama on esitetty havainnollisemmin muutamista etuuksista. Nähdään, että kaikkien etuuksien kohdalla suhde on huonontunut, jos verrataan vuotta 2012 vuoteen 1994. Alamäki koskee myös niitä etuuksia, joihin on viime vuosina tehty tasokorotuksia. Suhteellisesti suurin, 30–40 prosenttiyksikön pudotus on tapahtunut opintotuessa ja lasten kotihoidon tuessa.

⁸ Kun kaikki tulonsaajat asetetaan järjestykseen heidän tulojensa mukaan, niin mediaanitulo on keskimmaisella tulonsaajalla.

Taulukko 3. Perusturvaetuuksien suhde köyhyysrajaan.

Vuosi	Peruspäiväraha	Kansaneläke	Lasten kotihoidon tuki	Sairausvakuutus, vähimm.-päiväraha	Toimeentulotuki	Opintotuki	Lapsilisä
1994	58,3%	70,1%	80,1%	47,9%	56,1%	71,4%	47,8%
1995	58,0%	69,2%	77,0%	47,5%	55,4%	69,2%	45,0%
1996	57,4%	68,3%	60,8%	35,6%	54,5%	64,6%	42,9%
1997	55,3%	66,5%	56,9%	34,5%	52,8%	62,5%	41,6%
1998	54,2%	65,4%	52,7%	33,3%	51,0%	60,4%	40,2%
1999	52,6%	63,6%	50,7%	32,1%	49,6%	58,0%	38,6%
2000	50,3%	61,0%	48,1%	30,4%	47,6%	55,0%	36,6%
2001	49,5%	61,1%	45,6%	28,9%	46,9%	55,8%	34,7%
2002	50,0%	60,6%	43,7%	27,6%	46,0%	53,5%	33,3%
2003	48,9%	59,2%	42,1%	29,7%	45,0%	51,6%	32,1%
2004	47,0%	56,9%	40,2%	28,4%	43,3%	49,4%	32,5%
2005	44,8%	55,0%	41,7%	34,8%	41,3%	47,0%	31,0%
2006	44,1%	54,5%	40,6%	33,9%	40,7%	49,0%	30,2%
2007	42,3%	52,8%	38,4%	32,1%	39,2%	46,4%	28,6%
2008	41,0%	53,2%	36,3%	30,3%	38,0%	43,9%	28,9%
2009	42,0%	54,8%	37,2%	42,0%	39,2%	46,9%	28,5%
2010	42,0%	53,3%	37,3%	42,0%	38,1%	45,6%	27,7%
2011	40,9%	59,2%	36,3%	40,8%	37,0%	44,1%	26,9%
2012	48,7%	61,4%	37,6%	42,2%	39,7%	43,0%	27,2%

Selityksiä taulukkoon:

Peruspäiväraha: sama koskee työmarkkinatukea.

Kansaneläke: käsittää takuueläkkeen vuodesta 2012 lähtien; I kuntaryhmä –2007.

Lasten kotihoidon tuki: yhden lapsen yksinhuoltaja, jolla ei muita tuloja.

Sairausvakuutuksen vähimmäispäiväraha: tarkoittaa myös minimiäityspäivärahaa.

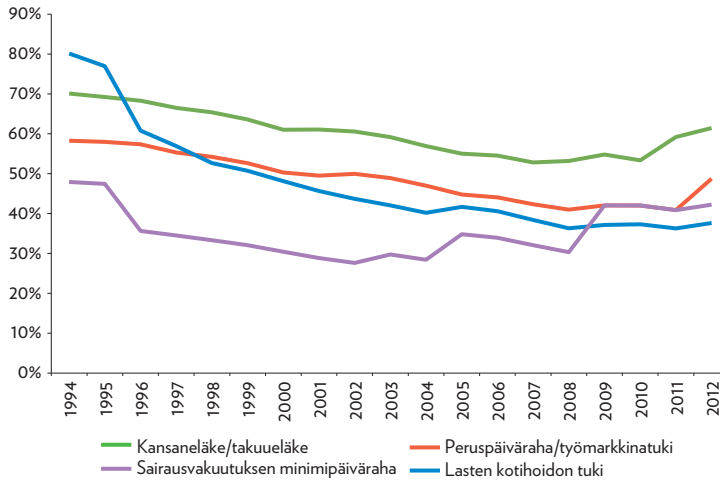
Toimeentulotuki: yksin asuvan perusosa, I kuntaryhmä –2007.

Opintotuki: korkeakouluopiskelijan opintoraha + täysi asumislisä.

Lapsilisä; yksinhuoltaja; kaksi lasta.

Lähde: Köyhyysraja eri vuosina Tilastokeskuksen tulonjakotilaston mukaan. Sosiaalietuudet laskettu JUTTA-mikrosimulointimallin avulla.

Kuvio 3. Perusturvaetuuksien suhde köyhysrajaan.



Viitebudjetteihin nojautuvassa keskustelussa päädyttiin toteamaan, että perusturvan varassa olevilla työttömillä tai vähimmäismääräistä sairauspäivärahaa saavilla yksinasuvilla ja pariskunnilla tulot riittävät noin kahteen kolmasosaan (63–64 %) viitebudjetin menoista. Tilanne on suotuisempi vähimmäiseläkkeen saajilla, joilla tulot kattavat melko tarkkaan viitebudjetin mukaiset menot (THL 2011). Ekonometriseen tarkasteluun perustuvat ”kohtuullisen kulutuksen korit” ovat yleensä näitä viitebudjetteja suuremmat, esimerkiksi yksin asuvalla 25–44-vuotiaalla noin 1 000 euroa kuukaudessa ilman asumismenoja vuoden 2010 hintatasossa (HAGFORS 2011).

Käyty keskustelu johti lopulta seuraaviin ratkaisuihin, jotka osittain sisältyivät Sata-komitean esityksiin ja osittain toteutuivat niistä riippumatta Vanhasen ja Kataisen hallitusten aikana:

1) Vuoden 2008 alusta lopetettiin kansaneläkkeen tasokorotuksen yhteydessä kansaneläkkeiden kuntaryhmitys, jota sovellettiin myös toimeentulotuessa. Toisessa kuntaryhmässä se vastasi suunnilleen 5 prosentin tasokorotusta toimeentulotuen perusosaan ja noin 4 prosentin tasokorotusta täyteen kansaneläkkeeseen.

2) Vuoden 2009 alusta lähtien sairausvakuutuksen vähimmäispäiväraha korotettiin työttömän peruspäivärahan suuruiseksi, 15,20 eurosta 22,04 euroon. Suhteellisesti korotus oli suuri, noin 45 prosenttia, mutta lähtötaso oli alhainen.

3) Uutena vähimmäiseläkemuotona otettiin maaliskuussa 2011 käyttöön takuueläke, joka nyt määrittelee alhaisimman eläketason. Nyt (2015) se takaa käytännöllisesti kaikille vanhuus- tai työkyvyttömyyseläkkeen saajille vähintään 746,57 euron kuukausieläkkeen. Täyteen kansaneläkkeeseen verrattuna korotusta on yksin asuvilla 110 euroa ja puolisoilla 180 euroa. Käytännössä takuueläke on uusi eläkkeenosa, joka

maksetaan kansaneläkkeen ja mahdollisen pienen työeläkkeen päälle, jos nämä eivät yhdessä yllä takuueläkkeen tasoon. Joissakin tapauksissa, lähinnä maahanmuuttajilla, takuueläke voi muodostaa koko eläkkeen tai suurimman osan eläkkeestä. Se korvaa maahanmuuttajien erityistuen, joka on ollut tarveharkintainen eläke sellaisille vanhuksille ja työkyvyttömille, joille ei ole syntynyt Suomessa oikeutta täyteen kansaneläkkeeseen.

4) Merkittävä muutos oli työttömien perusturvan tasokorotus tammikuussa 2012. Tasokorotus oli vuoden 2012 indeksitasossa 100 euroa kuukaudessa, suhteellisesti laskien noin 17 prosenttia.

5) Toimeentulotuen perusosaan säädettiin samasta ajankohdasta lukien 6 prosentin tasokorotus ja lisäksi yksinhuoltajien perusosaan 10 prosentin korotus normaaliin yksin asuvan henkilön perusosaan verrattuna.

6) Luovuttiin monivuotisesta käytännöstä, jonka mukaan kunnallisverotuksen perusvähennykseen ei tehdä tarkistuksia tai tasokorotuksia. Merkittävämpi tasokorotus tehtiin vuosina 2010 ja 2012, ja muina vuosina 2011 ja 2013–2015 on tehty inflaatiotarkistukseksi katsottavia korotuksia. Tämän myötä perusvähennyksen täysi määrä on suurin piirtein kaksinkertaistunut 1 480 eurosta vuonna 2009 2 970 euroon vuonna 2015. Jos kyse ei ole palkka-, eläke- tai pääomatuloista, perusvähennys määrittelee verotettavan tulon alarajan kunnallisverotuksessa.

7) Sata-komitean esitysten mukaisesti laajennettiin myös sosiaalietuuksien indeksisuoja. Maaliskuusta 2011 lähtien sidottiin kansaneläkeindeksiin lapsilisät, sairausvakuutuksen vähimmäispäiväraha ja lasten kotihoidon tuki. Myöhemmin Kataisen hallituksen ohjelman mukaisesti opintorahat sidottiin indeksiin heinäkuusta 2015 lähtien.

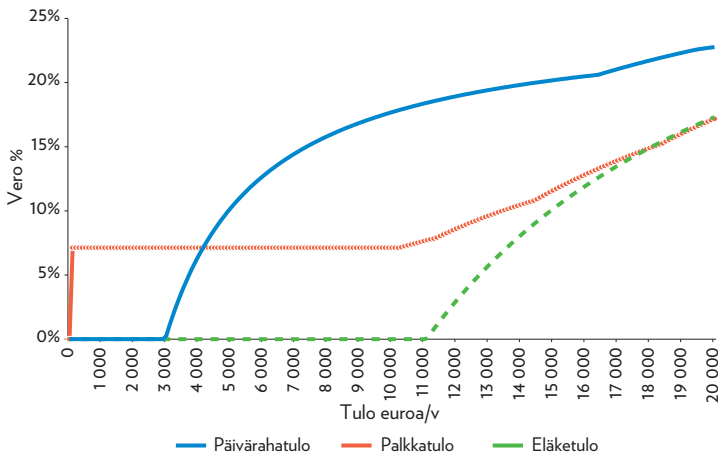
Näin ollen vuosilta 2008–2015 voidaan luetella joukko perusturvan tasoa korotaneita tai parantaneita uudistuksia. Ne vaikuttivat suhteelliseen köyhyysasteeseen alentavasti etenkin vuonna 2012 (vrt. **HONKANEN JA TERVOLA** 2012). Yleistä suuntausta ne eivät kuitenkaan kovin paljon muuttaneet. Riippuvuus päällekkäisistä tukimuodoista saattoi myös vähentää niiden merkitystä. Työttömien peruspäivärahan tasokorotus vuonna 2012 oli 100 euroa tai 17 prosenttia, mutta yksin asuvalla toimeentulotuesta riippuvalla työttömällä asumiskustannusten jälkeen käytettävissä oleva tulo kasvoi useimmiten reaalisesti vain 30 euroa tai 7 prosenttia toimeentulotuen korotuksen mukaisesti (sama). Kuva muutoksista on sitä paitsi melko tilkkutäkkimäinen. Tuskin voidaan puhua suuresta reformista, vaan pieniä tai hieman pientä suurempia parannuksia on tehty tipoitain.

Perusturva ja verotus

Perusturvan verotus on osa perusturvan riittävyyden ongelmaa. Eri tulolajien verotus on 1990-luvulta lähtien voimakkaasti eriytynyt eikä periaatetta ”kaikki tulot samalle viivalle” enää kunnioiteta. Palkkatulojen, eläketulojen, muiden etuustulojen ja pääomatulojen verotus tapahtuu eri sääntöjen mukaan. Huonoimmassa asemassa ovat ”muut etuustulot”, joihin kuuluvat työttömyyspäivärahat, sairausvakuutuksen päivärahat ja lasten kotihoidon tuki. Se nähdään kuviosta 4, jossa on verrattu palkkatulon, eläketulon ja muun etuustulon (päivärahatulon) veroastetta vuonna 2015. Jos vuositulot ovat noin 10 000 euroa, pelkästä eläketulosta ei mene veroa lainkaan. Palkkatulon veroaste on vajaat 8 prosenttia, mutta esimerkiksi työttömyyspäivärahasta on maksettava veroa 18 prosenttia. Ero on kymmenkunta prosenttisyksikköä. Kuviossa ei ole otettu huomioon vuonna 2013 voimaan tullutta yleisradioveroa.

Palkkatulojen ja sosiaaliturvan verotuksen ero on kasvanut 1990-luvun puolivälistä lähtien sen jälkeen kun verotuksen ansiotulovähennykset rajattiin yksinomaan työtu-loihin. Tässä piilee myös eräänlainen ”kannustusongelma” kuntien kannalta. Kunta saa työttömän tuloista enemmän veroa kuin vastaavan suuruisesta, tai suuremmastakin palkkatulosta. Pieni laskuharjoitus kertoo, että vuonna 2015 kunta saa keskimääräisellä veroprosentilla 1 490 kuukausittaisesta palkkatulosta suunnilleen yhtä paljon veroa kuin 705 euron kuukausittaisesta peruspäivärahasta.

Kuvio 4. Eri tulolajien verotus 2015.



Lähde: Laskettu JUTTA-mikrosimulointimallilla.

Kannustavuus

Melko monet toimenpiteet viime vuosilta palvelevat sosiaaliturvan kannustavuuden lisäämistä ja työttömien ”aktiivointia”. Samoin kuin perusturvan korotuksissa, kuva on tässä melko tilkkutäkkimäinen. Erilaiset pienet reformit hajautuvat usealle vuodelle.

Työttömyysturvassa on vuodesta 2005 lähtien otettu käyttöön korotusosia, jotka on kytketty työllistämistoimiin ja osittain myös työurien pituuteen. Niiden ehdot ja nimitykset ovat vaihdelleet: työllistämishjelmallisä, muutosturvalisä, korotusosa. Niiden käyttö on asteittain laajentunut ja tällä hetkellä ne kattavat kaikki työttömyysturva- muodot ja jokseenkin kaikki palkattomat työvoimapalvelut. Lakia toimeentulotuesta on vuoden 2013 alusta lähtien muutettu siten, että näitä lisiä ei oteta huomioon tulona toimeentulotuen tarvetta laskettaessa. Perusturvassa veronalainen korotusosa on 4,80 euroa/päivä eli 103,20 euroa/kuukausi vuonna 2015.

Vuonna 2013 työmarkkinatuen tarveharkinta puolison tulojen perusteella lopetettiin. Sellaiset ”epäkannustavat” tilanteet, joissa puolison työtulo tai puolison työtulojen kasvu pienentää työttömän puolison työmarkkinatukea ja jopa estää sen saannin kokonaan, eivät ole enää mahdollisia (vrt. **LATVALA** 2008).

Vuonna 2014 otettiin käyttöön 300 euron ns. suojaosa työttömyysturvassa. Laskettaessa ns. soviteltua päivärahaa osa-aika- ja pätkätöissä korkeintaan 300 euron kuukausitulot eivät enää vaikuta työttömyysturvan suuruuteen. Muutos koskee kaikkia työttömyysturvan muotoja, ei pelkästään perusturvaa. Sovitellun päivärahan saajia oli vuonna 2013 kuukausittain keskimäärin 31 000, joista noin 40 prosenttia oli perusturvan saajia.

Uuden asumistukilain mukaan samaa tarkoitusta palveleva yksilöllinen työtulojen suojaosa otetaan käyttöön myös yleisessä asumistuessa syyskuusta 2015 lähtien. Se merkitsee käytännössä sitä, että työtuloja saaville asumistuen tuloajat ovat hieman väljemmät kuin työttömillä, joilla ei ole lainkaan työtuloja.

Toimeentulotuessa on ollut kokeiluluonteisesti jo vuodesta 2002 lähtien suojaosa, jonka suuruus on nyt 150 euroa. Tarkemmin sanottuna lain mukaan 20 prosenttia työtulosta, enintään kuitenkin 150 euroa jätetään ottamatta tulona huomioon toimeentulotuen tarvetta laskettaessa. Vuoden 2015 alusta lähtien tämä muuttuu pysyväksi. Samalla suojaosa muodostuu yksilölliseksi, kun se on tähän mennessä ollut kotitalouskohtainen.

Oheisilla kuvioilla pyritään havainnollistamaan muutamia piirteitä viime vuosien ratkaisuihin, jotka liittyvät sosiaaliturvan kannustavuuden lisäämiseen.

Yksinkertaisena tyyppiesimerkkinä on peruspäivärahaa saava yksin asuva työtön, jolla on vaihtelevasti palkkatuloja esimerkiksi osa-aika- tai pätkätöistä. Tässä esimerkissä oletetaan, että palkkatulot vaihtelevat välillä 0–2 000 euroa kuukaudessa. Henkilö asuu vuokralla Helsingissä 39 neliön huoneistossa, jonka vuokra on 600 euroa kuukaudessa.

Henkilön tuloihin vaikuttavat monet säännökset. Työttömyyspäiväraha voidaan sovitella yhteen palkkatulon kanssa. Pääsääntö on, että päivärahasta vähennetään 50 prosenttia työtulosta. Vuodesta 2014 lähtien palkkatulot jätetään kuitenkin 300 euroon asti huomiotta.

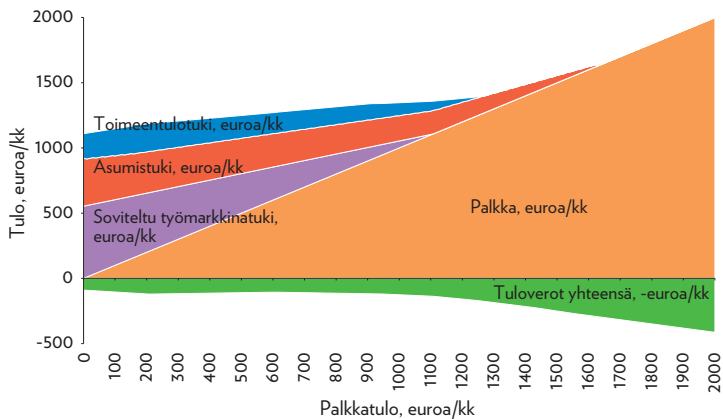
Sekä palkkatuloista että päivärahoista on maksettava tuloveroja, joihin vaikuttavat monet parametrit, mm. viime vuosien korotukset perusvähennyksessä sekä erityisesti työtuloihin kohdistuvat vähennykset.

Peruspäivärahalla hän on oikeutettu asumistukeen, joka pienenee palkkatulojen kasvaessa. Vuonna 2015 asumistuki uudistuu ja myös siihen tulee 300 euron ns. suojaosuus.

Pienimmillä tulotasoilla esimerkkihenkilö on oikeutettu myös toimeentulotukeen, jossa puolestaan on 150 euron suojaosuus työtuloille.

Kuvio 5 esittää tulojen muodostumista vuonna 2011 ennen viime vuosien uudistuksia. Kuvio 6 puolestaan esittää saman vuonna 2015, kun uusi asumistuki ja siihen liittyvä työtulojen suojaosuus on tullut voimaan. Kuvioissa ei ole otettu huomioon yleisradioveroa.

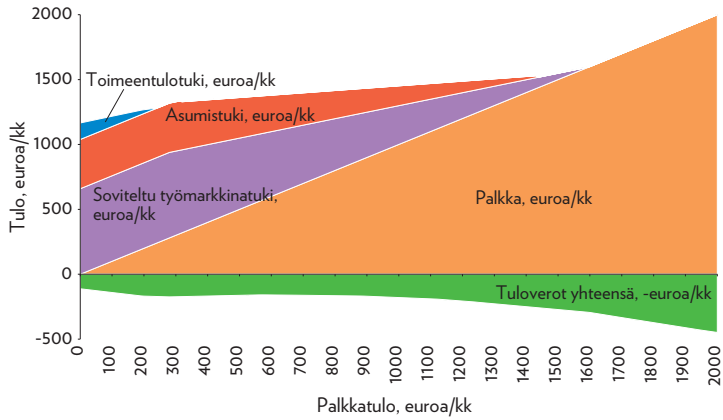
Kuva 5. Palkkatulojen ja sosiaaliturvan yhteensovitus vuonna 2011.



Lähde: Laskettu JUTTA-mikrosimulointimallilla.

Kuvioista 6 nähdään, että lainsäädännön muutokset suurentavat työmarkkinatuen osuutta henkilön tuloissa ja lisäävät myös asumistukea. Toimeentulotuen merkitys supistuu tuntuvasti, mutta oikeus siihen on edelleen, jos palkkatuloja ei ole tai niitä on hyvin niukasti, alle 300 euroa kuukaudessa. Mutta kuvioista on huomattava myös

Kuvio 6. Palkkatulojen ja sosiaaliturvan yhteensovitus vuonna 2015.

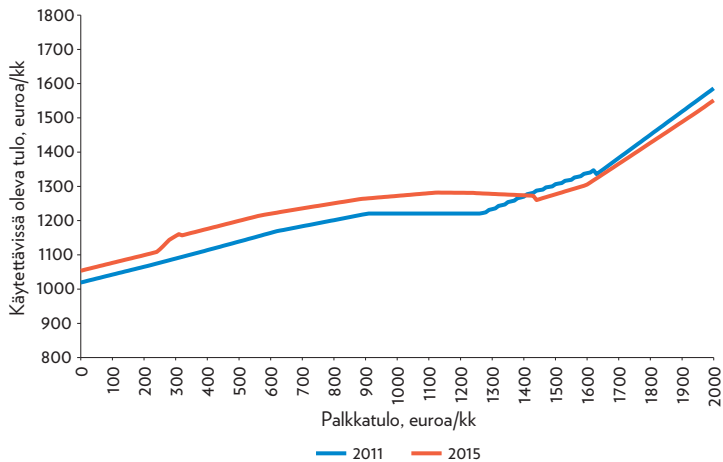


Lähde: Laskettu JUTTA-mikrosimulointimallilla.

tuloverotusta kuvaavan sektorin paksuuntuminen, jonka vuoksi nettotuloissa muutos ei ole aivan yhtä positiivinen kuin bruttotulojen summaa tarkkailemalla voisi päätellä.

Kuviossa 7 on verrattu henkilön nettotuloja vuosien 2011 ja 2015 lainsäädännöillä. Tässä vertailussa on, samoin kuin edellä, vuoden 2015 lainsäädäntö muutettu vertailukelpoisiksi vuoden 2011 tasoon kuluttajahintaindeksillä.

Kuvio 7. Esimerkkitulojen vertailu, 2011 ja 2015.

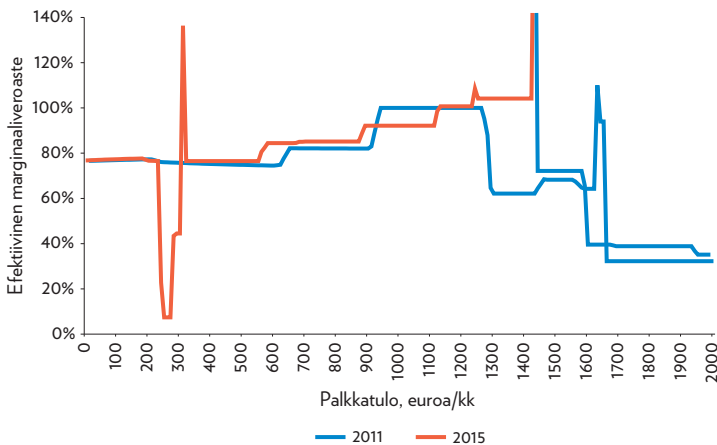


Lähde: Laskettu JUTTA-mikrosimulointimallilla.

Vertailu osoittaa, että lainsäädännön uudistukset lisäävät esimerkkihenkilön käytettävissä olevia tuloja enimmillään vajaat 70 euroa kuukaudessa, pienimmillä palkkatulon tasoilla noin 30 euroa kuukaudessa.

Edelleen voidaan laskea eri palkkatulon tasoille efektiivinen marginaaliveroaste, joka on yksi tulonsiirtojärjestelmän kannustavuuden mittari. Siinä katsotaan, miten pieni työtulojen lisäys lisää veroja ja vähentää etuuksia. Tarveharkintaiset tulonsiirrot aiheuttavat usein helposti hyvin korkean, jopa 100 prosentin efektiivisen marginaaliveroasteen, jolloin työtulon lisäyksestä ei jää mitään käteen. Kuviossa 8 on verrattu esimerkkihenkilön efektiivisiä marginaaliveroasteita vuonna 2011 ennen uudistuksia ja vuonna 2015, kun perusturvan tasoa ja kannustavuutta lisänneet uudistuksen ovat voimassa.

Kuva 8. Efektiivinen marginaaliveroaste 2011 ja 2015 esimerkkitaipauksessa.



Lähde: Laskettu JUTTA-mikrosimulointimallilla

Uudistukset eivät kovin paljon muuta asetelmia. Pienimmillä tulotasoilla efektiivinen marginaaliveroaste on edelleen lähellä 80 prosenttia, ja se vaihtelee sen jälkeen 70 prosentista 100 prosenttiin. Lainsäädännön laskukaavojen taitekohdat tuovat käyrään erilaisia piikkejä, sekä ylös- että alaspäin. Tässä nettotulon muutos on laskettu, kun palkkatulot muuttuvat 10 euron portain.

Vasta kun tulot ylittävät 1 600 euroa kuukaudessa efektiivisen marginaaliveroasteen määrittelee yksinomaan tuloverotus, ja silloin se on lähellä 40 prosenttia. Ns. työllistymisveroastetta koskevat laskelmat kertovat, että siirtyminen työttömyydestä osa-aikatyöhön on uudistusten jälkeen hieman aikaisempaa edullisempaa, mutta

siirtyminen työttömyydestä kokoaikatyöhön tai osa-aikatyöstä kokoaikatyöhön olisi jopa keskimäärin aikaisempaa epäedullisempaa, toisin sanoen palkkatulon kasvusta aikaisempaa pienempi osa kasvattaisi nettotuloa (**KOTAMÄKI JA KÄRKKÄINEN 2014**).

Uudistukset, joilla pyritään alentamaan efektiivisiä marginaaliveroasteita tuloasteikon alapäässä, korottavat niitä herkästi korkeammilla tuloilla, tässä esimerkissä tulovälillä 1 250–1 450 euroa kuukaudessa. Ehkä positiivisin seikka muutoksessa on, että toimeentulotuen tarve selvästi vähenee.

Näihin kuvioihin on esitettävä toki joukko varauksia. Todellisuudessa kyse ei ole tietenkään palkkojen tasaisesta vaihtelusta vaan hyvin epäjatkuvista muutoksista ja hyppäyksistä. Lopputulokseen vaikuttavat monet seikat, joita tässä ei ole otettu huomioon – mm. asumistukilain määräykset siitä, miten suuri tulojen muutos johtaa asumistuen tarkistamiseen. Etuudet ja verot eivät reagoi välittömästi palkkatulojen muutoksiin. Tulojen muutokset voivat aiheuttaa tukien takaisinperintää, verojen ennakonpidätyksen tai lopullisten verojen muutoksia ja viivästyneitä uusia tukipäätöksiä, jolloin tilanne on henkilön kannalta paljon mutkikkaampi. Toinen varaus on, että helsinkiläisen yksin asuvan työttömän tilanne ei ole kovin hyvin yleistettävissä. Tulonsiirtojen kokonaisuus riippuu monista tekijöistä kuten koko perheen rakenteesta ja tuloista, asumismenoista ja asuinpaikasta. Työmatkakulut ja lapsiperheissä lasten päivähoitomaksut olisi myös otettava laskelmissa huomioon.

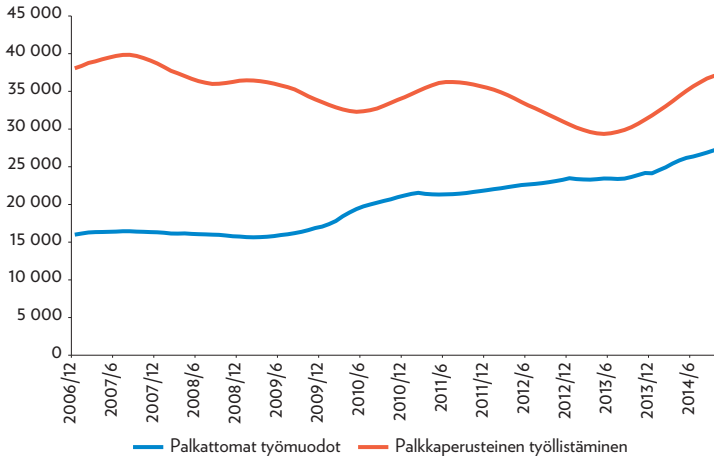
Workfare

Workfarella, joka on USA:ssa syntynyt käsite, tarkoitetaan järjestelyjä, jossa työttömät velvoitetaan erilaiseen työhön tai työtoimintaan, joka ei ole kuitenkaan palkkatyötä. Suomessa workfare-ajattelun alkupiste on palkattomassa työharjoittelussa, johon työmarkkinatuen saajia voitiin velvoittaa vuodesta 1995 lähtien. Sen jälkeen ”palkattoman työn” käyttöä työvoimapolitiittisena keinona on laajennettu, ja uusina muotoina kuvaan ovat tulleet kuntouttava työtoiminta, työelämävalmennus ja työkokeilut. Työharjoittelu-nimikkeestä, joka koski lähinnä alle 25-vuotiaita nuoria, luovuttiin työvoimapalvelulakia uudistettaessa vuoden 2013 alusta lähtien. Kuntouttavaan työtoimintaan voidaan velvoittaa vain työmarkkinatuen ja toimeentulotuen saajia, mutta työkokeiluja ja työelämävalmennusta ei ole rajattu perusturvalla oleviin työttömiin.

Vuosina 2006–2014 kuntouttavassa työtoiminnassa, työharjoittelussa, työelämävalmennuksessa ym. on työnvälitystilastojen mukaan ollut kuukausittain 12 000–30 000 henkilöä. Määrä on ollut kasvusuunnassa, kuten nähdään kuviosta 9, jossa on verrattu työ- ja elinkeinoministeriön rahoittaman palkkaperusteisen työllistämisen ja viranomaisten järjestämien palkattomien työvoimapalvelujen henkilömääriä vuodesta 2006 vuoden 2014 uusimpiin lukuihin 12 kuukauden keskiarvoina. Palkattoman työn osuus on nousussa, ja verrattuna talouskriisiä edeltäneeseen vuoteen 2006 sen kuu-

kausittainen laajuus on kasvanut noin 17 000 hengellä, kun taas palkkaperusteinen työllistäminen on muutamia tuhat henkilöä alemmalla tasolla kuin vuonna 2006.

Kuvio 9. Palkkaperusteinen työllistäminen ja palkattomat työmuodot 2006–2014.



Lähde: Laskettu TEM:n työnvälitystilastoista. Palkattomiksi työmuodoiksi on katsottu työharjoittelu työmarkkinatuella, kuntouttava työtoiminta, työelämävalmennus, työhönvalmennus ja työkokeilu.

Uutena käsitteenä keskusteluun on tuotu ”osallistava sosiaaliturva”, joka on kirjattu Kataisen hallituksen päättämään ns. rakennepoliittiseen ohjelmaan. Se on julkisuudessa käydyssä keskustelussa voitu tulkita työttömien työvelvoitteeksi (HS 19.9.2013), mutta valmistelun edetessä tämän ”osallistavan sosiaaliturvan” sisältö on jossain määrin hämärtynyt.

Säästöt ja leikkaukset

1990-luvun lama-ajan sosiaalipolitiikkaa leimasivat melko monet sosiaaliturvan leikkaukset, jotka kohdistuivat mm. työttömyysturvaan, sairausvakuutuksen päivärahoihin, kansaneläkkeisiin, yleiseen asumistukeen, opintotukeen, lapsilisiin ja toimeentulotukeen. Osittain kyse oli indeksien jäädyttämisestä tai tukiperusteiden nimellisarvon jäädyttämisestä, esimerkiksi asumistuessa, mutta myös suoranaisia leikkauksia tehtiin perus- ja vähimmäisturvassakin. Yksi esimerkki tästä on toimeentulotuen asumiskustannusten omavastuuosuus, joka oli voimassa vuosina 1998–2006.

2000-luvun alussa tilanne normalisoitui. Joitakin leikkauksia, esim. työmarkkina-tuen lapsikorotusten pienentäminen ja kansaneläkkeen lapsikorotusten poistaminen peruutettiin. Työttömyysturvan indeksikorotukset muuttuivat jälleen säännöllisiksi, tosin vain kansaneläkeindeksiin perustuviksi, kun ne oli alun perin sidottu ansiota-soindeksiin. Asumistuen tulorajoja ja vuokranormeja alettiin säännöllisesti tarkistaa. Joitakin pieneköjä tasokorotuksia tehtiin työttömän peruspäivärahaan ja kansaneläkkeeseen 2000-luvun alkuvuosina.

Sata-komiteaa edeltäneinä ja seuranneina vuosina perusturvan leikkauksia ei tehty, mutta globaalista finanssikriisistä alkaneen talouskriisin pitkittyessä leikkauspolitiikkaan on palattu. Perusturvan näkökulmasta mainitsemisen arvoisia ovat erityisesti lapsilisien indeksijääditys vuosille 2013–2015, lapsilisien leikkaus vuonna 2015 ja yleinen indeksileikkaus, jossa vuoden 2015 indeksikorotukset rajoitetaan toimeentulotukea lukuun ottamatta 0,4 prosenttiin.

Tämä 0,4 prosentin indeksikorotus korvaa 1,1–1,2 prosentin indeksikorotuksen, joka lakien mukaan muuten olisi tullut tehtäväksi vuoden 2015 alusta. Se merkitsee useimpien sosiaalietuuksien reaaliarvon alentumista noin 0,7 prosenttia. Tämä koskee sekä työeläkeindeksiin että kansaneläkeindeksiin sidottuja etuuksia. On huomattava, että tällaisella indeksileikkauksella on pysyvä vaikutus etuuksien tasoon. Vaikka normaaleihin indeksitarkistuksiin todennäköisesti palataan, voidaan sanoa, että esimerkiksi työttömän peruspäiväraha on jatkossa 0,7 prosenttia pienempi kuin se olisi ilman tätä indeksileikkausta.

Yksinkertaistaminen ja selkeyttäminen

Perustoimeentulotyöryhmä valitti vuonna 1986 sosiaaliturvan monimutkaisuutta ja toivoi kansalaisille ymmärrettävämpää, yhtenäistä toimeentuloturva (STM 1986). Sosiaalietuuksien yksinkertaistaminen ja selkeyttäminen oli myös selvitysmies Pentti Arajärven työlliställä jo 1990-luvulla (ARAJÄRVI 1997), ja kuten nähtiin, se sisältyi myös Sata-komitean tehtävänasetteluun.

Sosiaaliturvajärjestelmän monimutkaisuuteen on monia syitä. Sen eri osat on rakennettu historian eri vaiheissa muista osista irrallaan. Kerran omaksuttu käytäntö tai periaate jää helposti pysyväksi, vaikka se ei välttämättä olisi uudessa tilanteessa kovin rationaalinen. Tätä ilmiötä kuvataan usein polkuriippuvuuden käsitteellä.

Yksi syy järjestelmän monimutkaisuuteen on budjettipolitiikkaan liittyvä ainainen pyrkimys menojen hillitsemiseen. Se johtaa usein siihen, että sosiaalietuudet kohdennetaan hyvin tarkkaan, jolloin tarvitaan suuri määrä erilaisia sääntöjä ja ehtoja sen määrittämiseen, kuka on oikeutettu erilaisiin etuuksiin ja miten etuuden suuruus lasketaan.

Järjestelmän monimutkaisuudella on monia ulottuvuuksia: etuuksien erilaiset tasot, erilaiset laskukaavat, erilaiset tulokäsitteet, erilaiset perhekäsitteet, erilaiset ikäraajat. Säännökset, jotka määrittelevät eri etuuksien mahdollista päällekkäisyyttä tai poissulkevuutta voivat olla mutkikkaita. Joissakin tapauksissa siirtyminen yhdeltä etuudelta toiselle voi olla mutkikasta – paljon puita esimerkki on siirtyminen opintotuelta sairauspäivärahalle (vrt. **SOINTIVAARA** 2010, 252–257). Etuuksien hallinto eri instansseissa voi tuottaa myös päänvaivaa, samoin erilaisten tulojen erilainen verotus.

Viime vuosina on kyllä tapahtunut joukko muutoksia, jotka voidaan tulkita perusturvan yksinkertaistamiseksi:

- Kansaneläkkeen ja toimeentulotuen kuntaryhmituksen poistaminen (2008).
- Kansaneläkkeen laitoshoitovähennyksen poistaminen (2008). Laitoshoidon ei enää vähennä kansaneläkettä; tosin etu otetaan hoidettavilta yleensä pois korotettuina maksuina.
- Uudessa takuueläkkeessä vuodesta 2011 lähtien ei ole puoliso vähennystä; se on perhesuhteista riippumaton.
- Sosiaalietuuksien ja erityisesti perusturvaetuuksien indeksisuoja on muuttunut kattavammaksi vuodesta 2011 lähtien.
- Työmarkkinatuen tarveharkinta puolison tulojen perusteella on lopetettu (2013).
- Yleisen asumistuen tuntuva yksinkertaistaminen ja sen perusteiden sitominen indeksiin (2015).
- Varallisuus ei enää vaikuta yleiseen asumistukeen (2015).
- Puolison tulot eivät enää vaikuta opintotuen asumislisään (2009).
- Toimeentulotuesta perustoimeentulon turva aiotaan siirtää Kelaan 2017. Se poistaa suureksi osaksi ns. kahden luukun ongelman perusturvassa.

Kuitenkin viime vuosien uudistukset ovat eräiltä osin myös mutkistaneet sosiaaliturvaa.

- Työttömyysturvaan on tullut uusia tasoja korotusosien ja ns. muutosturvalisien myötä (2005, 2010).
- Vanhempainpäivärahoissa on kolme tasoa vuodesta 2007 lähtien.
- Opintorahojen suuruus riippuu opiskelujen alkamisajasta. Niillä, jotka ovat aloittaneet syyslukukaudella 2014 tai sen jälkeen, on korkeammat opintorahat kuin aikaisemmilla opiskelijaikäluokilla.

Tulosidonnaisten etuuksien määrittelyyn vaikuttavissa tulokäsitteissä on eroja, joita on ilmeisen vaikea poistaa. Jos kyse on ns. työtulovakuutuksesta, perusteena ovat veronalaiset työtulot. Sairausvakuutuksessa niistä vähennetään tulonhankkimiskulut, mutta ei työttömyysturvassa. Tarveharkintaisissa etuuksissa tulokäsite on laajempi sisältäen myös pääomatulot sekä verottomia tuloja. Opintotuessa, siltä osin kuin opiskelijan omat tai vanhempien tulot vaikuttavat siihen, laskuperusteena taasen ovat vain veronalaiset tulot, joihin esim. verottomat osinkotulot eivät sisälly.

Etuuskaavojen logiikassa on melkoisesti eroa silloinkin, kun niillä määritellään suunnilleen samaa asiaa. Opintotuessa vanhempien tulot voivat vaikuttaa opintotuen suuruuteen kolmen erilaisen kaavan avulla. Voi kysyä, miksi lasten kotihoidon tuessa tarvitaan ns. aleneman määrittelyyn kolme prosenttilukua, jotka eivät ole tasalukuja tai muutenkaan helposti mieleen jääviä: 7,9 prosenttia, 9,4 prosenttia ja 11,5 prosenttia. Perheen koosta riippuu, millä prosentilla hoitolisää alennetaan, kun tietyt perheen koosta riippuvat tulorajat ylitetään.

Perhekäsitteissä merkittävin ero on luultavasti alaikäisen lapsen yläikärajan määrittely. Lapsilisissä se on 17 vuotta, työttömyysturvan lapsikorotuksissa 18 vuotta ja eläkkeensaajien lapsikorotuksissa 16 vuotta. Uudistetussa yleisessä asumistuessa, jossa lapsiluku vaikuttaa tuloharkintaan, lapsi on alle 18-vuotias henkilö, samoin eläkkeensaajien asumistuessa vuodesta 2008 lähtien (sitä ennen 16 vuotta). Tuloverolaissa lapsella tarkoitetaan henkilöä, joka ei ole täyttänyt 17 vuotta ennen verovuoden alkua.

Sairausvakuutuksen ja työttömyysturvan erilainen etuuspäivien laskenta on historiallinen jäänte, jota ei ole pystytty poistamaan. Sairausvakuutuksen päivärahoja maksetaan kuudelta päivältä viikossa, työttömyysturvaa viideltä päivältä.

Mitä korjattavaa?

Lopuksi voidaan pohtia, mitä korjattavaa perusturvassa on ja millaisia reformeja tarvittaisiin viime vuosien uudistusten jatkoksi.

1) Perusturvan tasoon ei voida olla kaikilta osin tyytyväisiä. Vaikka perusturvan yhdessä asumistuen ja todelliset asumiskustannukset huomioon ottavan toimeentulotuen kanssa voi katsoa turvaavan välttämättömän toimeentulon, se merkitsee niukkuutta, jota yllättävät menot ja elämäntilanteet helposti pahentavat. Jos ensisijaisten etuuksien osuutta lisättäisiin, tarveharkintaisen asumistuen ja toimeentulotuen osuus vähenisi, millä olisi usein myös kannustavuutta parantava vaikutus. Mainittakoon Euroopan parlamentin katsoneen, että vähimmäisturvan tulisi vastata suhteellista köyhyysrajaa eli 60 prosenttia mediaanitulosta.⁹ Se vastaa yksinäisellä henkilöllä Suomessa 1 165 euroa kuukaudessa vuoden 2012 tasossa.

2) Työttömyysturvan ja muiden sosiaalietuuksien melko ankaralle verotukselle on vaikea löytää perustetta. Kun ne ovat jo lähtökohtaisesti työtuloja pienemmät, on vaikea ymmärtää, miksi niitä vielä verotetaan työtuloja ankarammin. Yksi ratkaisu voisi olla eläketulovähennysten ulottaminen kaikkiin etuustuloihin.

3) Indeksisuoja olisi saatava kattavammaksi. Vaikka indeksisuoja on viime vuosina laajennettu, yksi ongelma on, että erilaiset tulorajat mm. lasten kotihoidon tuessa ja

⁹ Tavoite sisältyy asiakirjaan P6_TA(2009)0371. European Parliament resolution of 6 May 2009 on the active inclusion of people excluded from the labour market (2008/2335(INI)).

opintotuessa sekä ”aktiivointia” palvelevat suojaosat työttömyysturvassa, asumistuessa ja toimeentulotuessa eivät ole indeksiin sidottuja. Näiden tuloarajojen pitäminen nimellisesti ennallaan merkitsee etuustasojen tosiasiallista hiipivää alentamista. Tällaiset tuloarajat voisi sitoa työeläkelain mukaiseen palkkakertoimeen, jota jo käytetään mm. sairausvakuutuksen päivärahojen samoin kuin työttömyysturvan eräiden tuloarajojen laskennassa. Opintotuen asumislisä tulisi myös sitoa indeksiin, jotta asumislisä ei jäisi yhä enemmän jälkeen vuokrien noususta.

4) Kansaneläkeindeksin tilalle olisi harkittava parempaa indeksiä, joka ottaisi huomioon yleisen tulokehityksen. Työeläkeindeksi, jossa ansiotason muutosten paino on 20 prosenttia, olisi melko maltillinen kompromissivaihtoehto.

5) Lainsäädännön yksinkertaistamisessa on paljon työsarkaa. Etuustasoja tulisi yhtenäistää ottamalla lähtökohdaksi esimerkiksi takuueläke. Tällainen yhtenäistämisajatus oli esillä jo 1980-luvulla (STM 1986; vrt. HONKANEN JA KAJANOJA 2006). Yksi askel olisi kansaneläkkeen puolisovähennyksen poistaminen, koska takuueläkkeessä ja verotuksen eläketulovähennyksiin ei enää vaikuta se, onko eläkeläisellä puoliso vai ei eikä puolisovähennyksen kohteena oleva joukko ole enää kovin suuri.

6) Alaikäisen lapsen ikärajan tulisi yhtenäistää 18 vuoteen.

7) Osittainen työmarkkinatuki, jossa vanhempien tulot voivat pienentää vanhempiensa kotona asuvan työttömän työmarkkinatukea, on outo 1990-luvulla keksitty säästökeino. Vähintäänkin tulisi säätää yläikäraja työttömille, joita tämä koskee, sekä sitoa indeksiin 1 781 euron tuloaraja, joka on pysynyt samana jo yli kymmenen vuotta, vuodesta 2003 lähtien.

8) Etuusjärjestelmä epäjohdonmukaisuuksia tulisi korjata. Esimerkiksi työttömyysturvassa myös elatusvelvollisuus oikeuttaa lapsikorotuksiin. Kela voi kuitenkin ulosmitata lapsikorotukset elatusapuvelkoihin. Siitä riippumatta lapsikorotukset sisältävä päiväraha pienentää yksin asuvan työttömän asumistukea verrattuna normaalin päivärahaan. Toisaalta elatusmaksuja ei toimeentulotuessa periaatteessa katsota toimeentulotukeen oikeuttavaksi menoksi. Siitä on olemassa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu, joskin sosiaali- ja terveysministeriön ohjeissa suositellaan käytettäväksi harkintaa (ks. STM 2013) Yksi korjaus asumistukeen olisi, että elatusvelvollisten lapsikorotuksia ei oteta tulona huomioon asumistuessa, mikä estäisi asumistuen pienentymisen. Vaihtoehtoisesti myös elatusvelvolliset lapset tulisi ottaa huomioon perheen koossa, jolloin asumistukeen voisi hyväksyä hieman suuremmat asumismenot kuin yksin asuvalla.¹⁰

¹⁰ HILAMO (2011) puoltaa malleja, jotka tukisivat eron jälkeen vanhempia jakamaan tasaisemmin hoivaa lapsilleen.

Vaihtoehtoisia ohjelmia

Perusturvaan liittyvät ongelmat nähdään usein vain työttömyyteen liittyvinä ongelmina, ja ratkaisua niihin etsitään työttömyyden torjumisen näkökulmasta. Tällainen näkökulma on hieman yksipuolinen, koska perusturva ei kosketa vain työttömiä. Kyse on myös vammaisten, pitkäaikaissairaiden ja vanhusten inhimillisen elämän edellytyksistä, opiskelun tasapuolisista mahdollisuuksista sekä riittävän toimeentulon turvaamisesta lapsia synnyttävälle äideille ja pieniä lapsia hoitaville vanhemmille.

Keskustelun keskittyminen työttömyyteen on kuitenkin ymmärrettävää, sillä työttömyyden syiden ja seurausten arvioinnissa törmäävät herkästi erilaiset ideologiset ja teoreettiset käsitykset, jotka myös jäsentävät ratkaisumalleja. Nykyisin keskustelussa olevat suunnat voidaan karkeasti jäsentää kolmeen lohkoon.

1) Työvoiman tarjontaa korostavat näkökulmat.

Tässä lähdetään siitä, että työttömyys on ensi sijassa työvoiman tarjontaan liittyvä ongelma, hyvin pitkälle myös yksilön valintoihin perustuva tilanne, jota olisi torjuttava ”aktivoimalla” ja ”kannustamalla” työttömiä työnhakuun erilaisilla porkkanoilla ja kepeillä. Tässä päädytään helposti esityksiin työttömyysturvan keston supistamisesta, tason alentamisesta ainakin joiltakin osin, sanktioiden tiukentamisesta, workfare-tyyppisen toiminnan laajentamisesta ym. Toisaalta esitetään, että erityisesti pienten palkkatulojen verotuksen keventämistä jatkettaisiin. Tässä keskustelussa on viime aikoina ollut työttömyysturvan ohella tulilinjalla lasten kotihoidon tuki ja opintotuki (vrt. **VARTIAINEN** 2013).

2) Työvoiman kysyntää korostavat ohjelmat

Toisin kuin edellä, työttömyys nähdään ensi sijassa työvoiman kysynnän ongelmana. Tällöin kiinnitetään enemmän huomiota makrotaloudellisiin puitteisiin ja vaaditaan valtiolta aktiivista suhdanteita tasoittavaa finanssipolitiikkaa. Tämä perinteinen keynesiläinen näkökulma on kokenut Suomessa viime aikoina uuden renessanssin (vrt. **AHOKAS JA HOLAPPA** 2014). Kun sitä kehitellään, voidaan päätyä esityksiin julkisen sektorin roolista viime käden työllistäjänä ja ajatukseen työtakuusta tulotakuun ohella. Tässä ei oteta juuri kantaa perusturvan konkreettisiin ongelmiin, mutta perusturvan rooli vähenisi, koska mahdollisuudet torjua työttömyyttä ja samalla mahdollisuudet rahoittaa sosiaaliturvaa nähdään optimistisemmin kuin työvoiman tarjontaa korostavissa ohjelmissa.

3) Perustulomalli

Radikaalimpana ratkaisun perusturvan ja muutenkin sosiaaliturvan ja verotuksen ongelmiin esitetään perustuloa. Suomessa vaatimus perustulosta on viime vuosina noussut uudelleen esille mm. Vihreän liiton ja Vasemmistoliiton esityksissä. Onpa

ehdotettu perustulon kokeilemista valitsemalla arpomalla noin 8 000 henkilöä monivuotisen kokeilun kohteeksi (FORSS JA KANNINEN 2014).

Perustulomallien ideologiset lähtökohdat ja tavoitteet kuitenkin vaihtelevat. Toisaalta niissä voidaan korostaa sosiaaliturva- ja verojärjestelmä yksinkertaisuutta ja kannustavuutta, jolloin ne voisivat palvella samaa tavoitetta kuin kohdan 1) ”tarjontalähtöiset” ohjelmat. Toisaalta taasen taustalla on usein ajatus, että täystyöllisyyteen ja palkkatyön vallitsevuuteen ei ole paluuta, jolloin perustulo edistäisi kansalaisten vapautta ja mahdollisuuksia toteuttaa itseään palkkatyön ulkopuolella. Täystyöllisyys tai korkea työllisyys perinteisessä mielessä ei ole tällöin enää tavoitteena.

Tässä ei ole mahdollista kommentoida näitä ohjelmia kaikinpuolisesti, mutta joitakin näkökohtia perusturvaan kannalta on syytä esittää.

Mahdollisuudet edetä vaihtoehdon 1) suunnalla ovat melko rajoitetut. Kannustavuuden suhteen on jo paljon tehty, ja esimerkiksi pienten palkkatulojen verotus on selvästi keveämpää kuin työttömyysturvan verotus samoilla tulotasolla. Perusturvan riittävyys ja tavanomaisen mittarein arvioitu kannustavuus ovat melko väistämättä ristiriidassa. Jos kannustavuutta lisätään sosiaaliturvan ehtoja huonontamalla, päädytään tuloerojen kasvuun ja köyhyyden lisääntymiseen. Jos etuuskaavoja yritetään muuttaa kannustavammiksi perusturvan tasoa heikentämättä, tuloloukut ja kannustavuusongelmat siirtyvät herkästi alemmilta tulotasoilta korkeammille. Teoreettisella tasolla ongelmana on, että nämä ohjelmat ilmeisesti liioittelevat yksilöllisten valintojen roolia työmarkkinoiden muutoksissa.

Vaihtoehdon 2) toteuttaminen vaikuttaa houkuttelevalta, mutta se vaatisi melkoista täyskäännöstä talouspolitiikassa, jota nyt ohjaavat mm. Euroalueen budjettikurisäänökset. Voidaan myös epäillä, että keynesiläinen ajattelutapa aliarvioi työttömyyden kasvun rakenteellisia syitä, jotka liittyvät mm. talouden globalisaatioon ja teknologisiin mullistuksiin.

Vaihtoehto 3) eli perustulomalli olisi varsin suuri mullistus sosiaaliturvassa ja verotuksessa, ja siinä liikuteltaisiin kohtalaisen suuria rahavirtoja eri väestöryhmien kesken verrattuna tavanomaisempiin uudistuksiin. Suuri jännite liittyy perustulon tasoon. Niukka perustulo vaatisi rinnalleen nykyisenkaltaisen asumistuen ja toimeentulotuen eikä kaikilta osin poistaisi niihin liittyviä ongelmia ja monimutkaisuutta. Anteliaampi perustulo korottaa taasen herkästi tuloveroprosentit ja rajaveroasteet vaikeasti nieltävälle tasolle. Kannustusongelmat siirtyisivät paljolti pieniltä tulotasolla keskituloihin, joissa tuloverotuksen merkitys korostuisi nykyiseen verrattuna, mutta samalla myös mahdollisuudet elää perustulon varassa ilman palkkatyötä olisivat todellisemmat.

Voidaan kuitenkin huomauttaa, että suomalaisessa järjestelmässä on jo joitakin perustulon piirteitä. Lapsilisät ovat eräänlaista lasten perustuloa. Ne maksetaan vain lasten iän perusteella. Niitä eivät vanhempien tai lasten omat mitkään tulot pienennä eikä niiden käyttöä kontrolloida. Vanhuuseläkeläisillä taasen on yhtenäinen, perhesuh-

teista riippumaton vähimmäiseläke, joka nykyisin määräytyy takuueläkkeen mukaan. Työtulot, pääomatulot tai varallisuus eivät sitä pienennä.

Jos perusturvajärjestelmää edelleen selkeytetään ja yksinkertaistetaan, lähestytään jossain määrin perustulon ideaa, vaikka koko työikäisen väestön kattavaan perustuloon olisi vielä pitkä matka. Aikaisemmin jo 1980-luvulla keskusteltiin ”tulovakuutuksesta”, joka olisi merkinnyt pitkälle menevää vähimmäisturvaetuuksien yhtenäistämistä (**STM** 1986). Tämä nähtiin yhdessä eriävässä mielipiteessä liiaksi ”kansalaispalkkaa” muistuttavaksi. Kun pääosa toimeentulotuesta siirtyy vuonna 2017 Kelaan, lähestytään jälleen myös ”tulovakuutuksen” ideaa, ja ehkäpä myös ”kansalaispalkkaa” eli perustulua. ■

Kirjallisuus

AHOKAS, J. & HOLAPPA, L. (2014), Rahatalous haltuun. Irti kurjistavasta talouspolitiikasta. Helsinki: Like.

ALHO, A. (2010), Ei riitä! 120 euroa lisää perusturvaan. Vantaa: Into-Kustannus.

ARAJÄRVI, P. (1997), Selkeämpään toimeentuloon. Selvitysmiesmuistio toimeentuloturvalainsäädännön selkeyttämisestä. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen työryhmämuistioita 1997:20.

ARAJÄRVI, P. (2002), Toimeentuloturvan oikeellisuus. Toimeentuloturva koskevan lainsäädännön suhde perustuslakiin, erityisesti perusoikeuksiin, ihmisoikeuksiin ja yhteisöoikeuksiin. Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 68.

BREWER, M. & BROWN, J. & JIN, W. (2012), Universal Credit: A Preliminary Analysis of Its Impact on Incomes and Work Incentives, *Fiscal Studies*, 33:1, 39–71.

EUROPEAN COMMISSION (2010), The European Platform against Poverty and Social Exclusion: A European framework for social and territorial cohesion. Brussels 16.12.2010, COM(2010) 758 final.

FORSS, M. & KANNINEN, O. (2014), Miten testata perustulon vaikutuksia? Kenttäkoekulttuurin lyhyt oppimäärä, Helsinki: Ajatushautomo Tänk.

HAGFORS, R. (2011), Kohtuullisen kulutuksen korit. Profilointia itseorganisoituvilla neuroverkoilla. Kelan tutkimusosasto, Nettityöpapereita 24/2011.

HIILAMO, H. (2011), Uusi hyvinvointivaltio. Helsinki: Into Kustannus.

HONKANEN, P. & KAJANOJA, J. (2006), Vähimmäisturvan kehityksestä ja kehittämisestä. *Talous & Yhteiskunta*, 34:3, 36–41.

HONKANEN, P. & TERVOLA, J. (2012), Vuoden 2012 perusturvamuutoksien vaikutukset. Kelan tutkimusosasto, Nettityöpapereita 35.

HONKANEN, P. & TERVOLA, J. (2013), Vuoden 2013 perusturvamuutoksien vaikutukset. Kelan tutkimusosasto, Nettityöpapereita 31/2013.

KOTAMÄKI, M. & KÄRKKÄINEN, O. (2014), Työllisyys kasvaa, työnteko vähenee? Työnteon kannustimet ja suojaosareformin vaikutus. Työpoliittinen aikakauskirja, 57:4, 18–32.

KUIVALAINEN, S. & AIRIO, I. & HIILAMO, H. & NIEMELÄ, M. (2005), Suomalainen köyhyyspolitiikka. Teoksessa Saari, J. (toim.): Köyhyyspolitiikka. Johdatus sosiaalipolitiikan ytimeen. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.

LATVALA, M. (2008), Puolison armoilla; työttömyysturvan tarveharkinta. Kelan tutkimusosasto, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 97.

MARX, I. & NELSON, K. (2013), A New Dawn for Minimum Income Protection. Teoksessa Marx, I. & Nelson, K. (Eds.): Minimum Income Protection in Flux. Houndmills: Palgrave Macmillan.

MINNS, R. (2010), The Cold War in Welfare. Stock Markets versus Pensions. London: Verso.

SÄRKELÄ, R. & ERONEN, A. (2007), Perusturvan pulmat ja uudistamisen vaihtoehdot. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.

SAARI, J. (2005), Eurooppalainen köyhyyspolitiikka. Teoksessa Saari, J. (toim.): Köyhyyspolitiikka. Johdatus sosiaalipolitiikan ytimeen. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.

SOININVAARA, O. (2010), Sata-komitea. Miksi asioista päättäminen on niin vaikeaa. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Teos.

SOSIAALITURVAN UUDISTAMISKOMITEA (2009), Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA-komitean) ehdotukset sosiaaliturvan uudistamiseksi. Sosiaali- ja terveysturvan ministeriön selvityksiä 2009:62.

STM (1986), Perustoimeentulotyöryhmän muistio. Osa 2. Sosiaali- ja terveysturvan ministeriö, Työryhmämuistio 1986:2.

STM (2013), Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajille. Sosiaali- ja terveysturvan ministeriön julkaisuja 2013:4.

THL (2011), Perusturvan riittävyden arviontiraportti. Terveysturvan ja hyvinvoinnin laitos, Avauksia 4/2011.

WACQUANT, L. (2009), Punishing the Poor. The Neoliberal Government of Social Insecurity. Durham: Duke University Press.

VARTIAINEN, J. (2013), Työvoima tehokkaaseen käyttöön eli miksi työn tarjonnan lisääminen ratkaisee kestävyysvajeesme. Helsinki: Tehokkaan tuotannon tutkimussäätiö.

Tilastojen lähteitä

- FINANSSIIVALVONTA.** Kela. Suomen työttömyysturvaetuuksien kuukausitilasto.
SUOMEN TYÖELÄKKEENSAAJAT JA VAKUUTETUT 2012. Eläketurvakeskus. Keva. 2014 (Suomen virallinen tilasto).
- TILASTO SUOMEN ELÄKKEENSAAJISTA 2012.** Eläketurvakeskus. Kansaneläkelaitos 2014. (Suomen virallinen tilasto).
- KELA.** Tilastoryhmä. Tilastokatsaus 10.11.2010.
- KELA.** Tilastollinen vuosikirja 2012.
- KELASTO.** Kelan tilastotietokanta (<http://www.kela.fi/kelasto>).
- TERVEYDEN JA HYVINVOINNIN LAITOS.** Toimeentulotuki 2012. Tilastoraportti 2014/1.