NAVIGAATTORI

Itlan raportit ja selvitykset 2021:1

Jussi Pyykkönen, Topias Pyykkönen ja Pekka Pulli

Perustili – tie kannustavaan ja läpinäkyvään sosiaaliturvaan

Kansalaiset mukaan oman elämänsä säätelyyn

itla
Itsenäisyyden juhlavuoden lastensäätiö

itla
Itsenäisyyden
juhlavuoden
lastensäätiö

KUVAILULEHTI

Julkaisija	Itsenäisyyden juhlavuoden lastensäätiö sr.		4.6.2021
Tekijät	Jussi Pyykkönen, Topias Pyykkönen ja Pekka Pulli		
Julkaisun nimi	Perustili – tie kannustavaan ja läpinäkyvään sosiaaliturvaan: kansalaiset mukaan oman elämänsä säätelyyn		
Julkaisusarja ja numero	Itlan raportit ja selvitykset 2021:1		
ISBN	978-952-7458-00-6 (PDF)		
ISSN	2670-2673		
Sivumäärä	34	Kieli	suomi
Asiasanat	Perustili, perustulo, sosiaaliturva, nuoret, työllisyys		

Tiivistelmä

Suomalainen sosiaaliturva on monimutkainen. Etuuksia on paljon, ja niihin liittyvät perusteet ovat kansalaisille vieraita. Tiskiltä toiselle pomppiminen on turhauttavaa. Työn ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen haasteet liittyvät läheisesti työnteon kannustinloukkuihin. Työn vastaanottaminen ei aina ole taloudellisesti kannattavaa. Tieto ei myöskään kulje riittävästi viranomaisten välillä.

Nykyinen sosiaaliturva ei vastaa tämän päivän haasteisiin. Tarvitaan uusia innovaatioita, jotta etuuksien ja työn yhteensovittamisen ongelmat voidaan ratkaista.

Erilaisia tilimalleja – kuten työttömyystili, koulutustili tai terveystili – kehittämällä on pyritty sosiaaliturvan ja kannustavuuden yhteensovittamiseen. Kaikkien tilien perusajatuksena on, että yksilöt ”vakuuttavat itsensä” riskien varalta elinkaaren yli. Tilimallit ovat jääneet abstrakteiksi visioiksi paljolti siksi, etteivät teknologiset edellytykset ole aiemmin mahdollistaneet mallien konkreettista simulointia ja käyttöönottoa.

Tässä raportissa esitellään perustilimalli, joka pyrkii olemaan sekä realistinen että tarpeeksi yksinkertainen, jotta se voidaan ottaa asteittain käyttöön verrattain lyhyelläkin aikavälillä. Raportissa kuvattu ”redusoitu perustilimalli” mahdollistaa työmarkkinatuen, peruspäivärahan ja opintorahan korvaamisen perustilillä ja sitä tukevalla osallistumistulolla.

Raportin mukaan perustili on mahdollista rakentaa kustannusneutraaliksi suhteessa nykytilaan. Perustilillä on merkittävä potentiaali vaikuttaa nykyistä kestävämpiin koulutus- ja työpolkuihin. Perustilin myötä etuuksien autonomisen käytön on mahdollista kasvaa ja tarveharkintaisten etuuksien painoarvon vähetä.

Mallissa etuuksien taso ei juurikaan muutu, mutta nykyisten etuuksien jako muuttuu siten, että se vaikuttaa ihmisten käyttäytymiseen. Perustilin läpinäkyvyyden ansiosta etuuksien oma hallinta yhdistettynä automatisointiin tekee kansalaisten henkilökohtaisesta elämänsuunnittelusta nykyistä selkeämpää. Oman elämän hallinta puolestaan lisää hyvinvoinnin kokemista.

Raportin perusteella Kelan asiointipalveluun tulisi rakentaa perustilin käyttöliittymä. Perustili tuo työnteon kannustimet esille nykyistä selkeämmin. Kansalainen näkee käyttöliittymän kautta, kuinka tehty työ kasvattaa oman tilin saldoa: mitä enemmän työtä, sitä enemmän vapautta (ei velvoittavaa toimintaa).

Parhaimmillaan perustili yhdistettynä osallistumistuloon vähentää syrjäytymisuhassa olevien määrää. Tällä olisi huomattava positiivinen vaikutus työllisyyteen ja julkiseen talouteen.

EST_1960

Saatteeksi

Tämä raportti on osa teollisuuden automaatiota ja murrosta luotaavaa, Suomen akatemian rahoittamaa Manufacturing 4.0 -hanketta (Strategies for Technological, Economical, Educational and Social Policy Adoption 313393). Hanke jakautuu viiteen työpakettiin, joista jokaisella on oma teemansa. Yksi teemoista on Helsingin yliopiston johtama ”Sosiaalipolitiikan vastaukset”, johon tämä raportti sisältyy. Teeman lähtökohtana on huomio siitä, ettei nykyinen sosiaaliturva vastaa digitalisaation aiheuttamaan joustavuuden haasteeseen työmarkkinoilla. Ilman uusia innovaatioita nykyiset byrokratia- ja kannustinloukut jäykistävät työmarkkinoita ja hidastavat sopeutumista digitalisaatioon (ks. tarkemmin www.mfg40.fi).

Raportti jatkaa keskustelua perustulosta luomalla redusoidun perustilimallin täydennettynä osallistumistulolla. Tilin tavoitteeksi asetettiin realistisuus ja toteutuksen kannalta riittävä yksinkertaisuus. Luotua mallia testattiin simuloimalla sitä vuonna 1987 syntyneiden nuoruusvuosiin, eli kirjoitimme historiaa uusiksi antamalla vuonna 1987 syntyneille perustilin käyttöön ikävuosien 18–28 ajaksi. Simuloinnilla halusimme selvittää, olisiko perustili yhdistettynä osallistumistuloon ollut realistinen tapa järjestää osa sosiaaliturvasta.

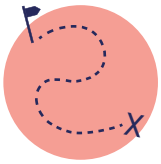
Raportin ja sen taustalla olevan selvityksen ovat laatineet VTM Jussi Pyykkönen, YTM Topias Pyykkönen ja DI Pekka Pulli. J. Pyykkönen on vastannut kokonaisuuden koordinoinnista ja ollut päävastuussa kirjoittamisesta, T. Pyykkönen on vastannut simuloinnista ja analyyseista ja Pulli hankkeen visualisoinnista etenkin verkkoartikkelin osalta.

Perustiliä koskeva verkkoartikkeli sekä työkalu eri simulaation variaatioihin (ks. liite 1) löytyvät sivulta perustilisimulaatio.fi.

Kiitämme Suomen Akatemiaa ja MFG 4.0 hanketta mahdollisuudesta toteuttaa selvitys sekä THL:n professori Heikki Hiilamoa ideoinnista ja ohjauksesta. Aineiston osalta kiitämme yhteistyöstä erityisesti THL:n tutkijaa Markus Keski-Säntiä. Itsenäisyyden juhlavuoden lastensäätiötä (Itla) kiitämme siitä, että se on ottanut raporttimme sarjaansa. Lisäksi kiitämme prosessin aikana saaduista kommenteista Olli Kärkkäistä, Mauri Kotamäkeä, Markus Lahtista, Pasi Moisiota, Osmo Soininvaaraa, Elina Valtosta, Juhana Vartiaista, Liisa Björklundia sekä kuulemiamme THL:n ja MFG 4.0 asiantuntijoita.

Helsingissä toukokuussa 2021

Jussi Pyykkönen Topias Pyykkönen Pekka Pulli



NAVIGAATTORI

Itlan raportit ja selvitykset
2021:1

Perustili – tie kannustavaan ja läpinäkyvään sosiaaliturvaan: kansalaiset mukaan oman elämänsä säätelyyn

Jussi Pyykkönen, Topias Pyykkönen ja Pekka Pulli

Itlan raportit ja selvitykset 2021:1
ISSN 2670-2673
4.6.2021

Itsenäisyyden juhlavuoden lastensäätiö sr.
Helsinki

ISBN 978-952-7458-00-6 (PDF)

Ulkoasu: Itla / Tilda Hopia
Kuvat: Itla / Tilda Hopia

Sisällysluettelo

1	**Teknologian avulla sosiaaliturvan uudistukseen**	8
2	**Redusoitu perustilimalli – realistinen ja riittävän yksinkertainen**	10
3	**Toteutuneet nuoruuden elinvuodet – vuonna 1987 syntyneet rahoittivat omat työmarkkina- ja opintotukensa**	15
4	**Simulaatio: entä jos vuonna 1987 syntyneillä olisi ollut perustili käytössä?**	20
5	**Perustilillä vaikuttavaan politiikkaan**	24
	Lähteet	28
	Liitteet	30

1 Teknologian avulla sosiaaliturvan uudistukseen

Suomi on kovin erilainen kuin hyvinvointivaltion luomisen vuosikymmeninä. Elämän ennustamattomuus, riskit, epäjatkuvuudet ja ns. normaaliuden katoaminen ovat ilmiöitä, jotka haastavat niin työelämän kuin sosiaaliturvan totutut käytännöt.

2020-luvun Suomi ei ole täystyöllisyyden yhteiskunta. Rakenteellinen työttömyys on jämähtänyt sitkeästi[1] korkealle tasolle. Teollisuuden murroksen myötä työvoiman ulkopuolelle on kadonnut moni mies[2]. Kansalaisten elämä on monimuotoistunut ja täynnä valinnan paikkoja. Suomalaiset elävät valintojen virrassa. Sosiaalipolitiikan on ollut vaikea vastata yksilöllistä elämänpolitiikkaa harjoittavien kansalaisten tarpeisiin.

Maailmanlaajuiset riskit (ilmastonmuutos, pandemiat, finanssikriisit jne.) heijastuvat nyt – ja etenkin tulevaisuudessa – suomalaisten arkeen lukemattomin tavoin. Työllisyys- ja sosiaalipolitiikassa globaalit muutosilmiöt tulee jatkossa ottaa nykyistä vakavammin huomioon.

Ylikansallisten ilmiöiden rinnalla suomalaisten ikärakenteessa on menossa historiallinen muutos. Työikäisen väestön koko tilastohistorian läpi jatkunut kasvu on pysähtynyt. Vuosi vuodelta hyvinvointivaltion rahoituksesta vastaava joukko pienenee. Vuoteen 2070 ulottuvan väestöennusteen[3] mukaan 15–74-vuotiaiden määrä pienenee noin 600 000 henkilöllä. Samanaikaisesti 75 vuotta täyttäneiden määrä kasvaa yli 500 000 henkilöllä. Muutos luo valtavan haasteen hyvinvointivaltion rahoitukselle. Tästä syystä aiempaa useamman työikäisen tulisi päästä kestävälle työuralle.

Työelämää muuttaa erityisesti teknologinen kehitys. Automaatio johtaa työn rakenteiden laajamittaiseen muutokseen[4]. Työn johtaminen digitaalisten alustojen kautta lisää erilaisten siirtymien määrää työmarkkinoilla. Ihmisten työhistoria todennäköisesti moninaistuu siten, että erilaisia työ- ja työttömyysjaksoja on yhä enemmän ja osa-aikainen työssäkäynti yleistyy. Nykyinen sosiaaliturva ei kykene vastaamaan murroksen aiheuttamaan joustavuuden haasteeseen työmarkkinoilla.

Digitalisaatio, automatisaatio ja tekoäly eivät kuitenkaan ole ainoastaan uhkia sosiaaliturvalle ja hyvinvointivaltiolle. Ne antavat myös uusia mahdollisuuksia sosiaaliturvan kehittämiselle.

KYSE ON SOSIAALITURVAN OSUVUUDESTA, EI MÄÄRÄSTÄ

Suomalaisen sosiaaliturvan ongelmat ovat viime vuosina olleet esillä useaan otteeseen. Etuuksia on asioinnin joustavuuden kannalta liikaa, ja etuisuuksiin liittyvät perusteet ovat suurelle osalle kansalaisia vaikeaselkoisia. Tieto ei kulje riittävän joustavasti viranomaisten välillä. Tiskiltä toiselle pomppiminen turhauttaa kansalaisia. Eikä työn vastaanottaminen ole aina taloudellisesti kannattavaa.

Parhaillaan työskentelevä sosiaaliturvakomitea[5] on tiivistänyt sosiaaliturvan ongelmat neljään kohtaan:

1. työn ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen vaikeus
2. sosiaaliturvan monimutkaisuus
3. palveluiden ja etuuksien yhteensovittamisen vaikeus
4. asumisen ja viimesijaisen turvan ongelmat.

Tässä raportissa keskitymme kolmeen ensimmäiseen.

Työn ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen haasteissa on kyse työnteon kannustimista. Elinkaaren aikana voi eteen tulla useita tilanteita, joissa työn vastaanottaminen ei yksinkertaisesti ole kannattavaa. Käytettävissä olevat tulot eivät työnteolla kasva. Ongelman ytimessä ovat sosiaaliturvan ja verotuksen ratkaisut.

Sosiaaliturvajärjestelmän monimutkaisuudella viitataan siihen, että etuuksiin liittyvän byrokratian johdosta esimerkiksi koko- tai osa-aikaista ansiotyötä ei uskalleta tehdä. Etuuksia koskeva lainsäädäntö on niin monimutkaista, että ilman erityistä perehtymistä kansalaisilla on vähäiset mahdollisuudet ymmärtää kaikkia siihen liittyviä ehtoja. Monimutkaisuus liittyy kiinteällä tavalla kannustavuuteen. Jos ihmiset eivät ymmärrä järjestelmää, eivät kannusteet ole enää kannusteita, vaan näyttäytyvät ihmisten silmissä kiusantekona.

Etuuksia ja palvelujen yhteensovittamista koskevan raportin[6] mukaan henkilöt kokevat usein epäselväksi sen, minkä järjestelmän palveluihin tai etuuksiin heillä milloinkin olisi oikeus. Palvelu- ja etuusjärjestelmä voi yksittäisen kansalaisen näkökulmasta näyttää pirstaloituneelta. Palveluille ja etuuksille asetetut tavoitteet eivät toteudu, jos tukea tarvitsevat etuudensaajat ajautuvat sellaisiin palveluihin, joita ei ole heille suunniteltu, jotka eivät sovellu heidän elämäntilanteeseensa tai

jotka eivät ole heille ajankohtaisia.

Ongelmien kartoituksen jälkeen sosiaaliturvakomitea kysyy: ”mitä pitäisi tehdä?”. Kuten komitean puheenjohtaja Pasi Moisio on todennut[7], sosiaaliturvan suuret rakenteelliset ongelmat eivät näytä liittyvän sosiaaliturvan tasoon tai kattavuuteen, vaan koko järjestelmän tarkoituksenmukaisuuteen – siihen, tukeeko ja tuottaako sosiaaliturvajärjestelmämme oikeita ja haluamiamme asioita: elämän ennakoitavuutta, työllisyyttä, toimintakykyä ja osallisuutta.

SIMULOINNILLA TESTATTU PERUSTILI

Yksi viime vuosikymmenten keskeisimmistä sosiaalisista innovaatioista ovat erilaiset tilimallit (sosiaalitilit). Sosiaalitilillä voidaan tarkoittaa koulutustiliä, työttömyystiliä tai terveystiliä tai niiden yhdistelmää. Eri riskejä vakuuttavaa yhdistelmätiliä voidaan kutsua perustiliksi.

Kaikki tilimallit ovat elinkaarimalleja. Ydinajatuksena on se, että yksilöt ”vakuuttavat itsensä” riskien varalta elinkaaren yli. Tilimalleissa jokaiselle henkilölle perustetaan oma henkilökohtainen tili. Omalta tililtä yksilö voi nostaa rahaa riskien – kuten työttömyys – realisoituessa. Tarvittavat varat tilille kertyvät elinkaaren aikana siten, että tilille ohjataan tietty määrä yksilön ansaitsemista euroista. Käytännössä yksilö omalla työllään vakuuttaa itsensä.

Peltoniemen (2020) mukaan sovelluksia työttömyystileistä on useissa Latinalaisen Amerikan maissa, kuten Argentiinassa, Brasiliassa, Chilessä, Ecuadorissa, Kolumbiassa, Perussa ja Uruguayssa. Tunnetuin esimerkki sosiaalitileistä löytyy kuitenkin Aasiasta. Singaporessa on toiminnassa varhaisin ja kattavin tilimalli, joka perustettiin vuonna 1984 vastaamaan huoleen ikääntyvän väestön terveydenhuoltomenojen rahoituksen riittävyydestä – lisäämään säästöjä ja turvaamaan vanhuutta. Se laajeni kuitenkin nopeasti koskemaan useita muitakin osa-alueita, kuten terveys- ja koulutuspalveluja.

Kuten Määttänen (2015) kuvaa, mainitut maat eivät ole Suomen kannalta kovin relevantteja vertailukohtia jo sen vuoksi, että työttömyysturvan kattavuus ja koko sosiaaliturvajärjestelmä ovat hyvin erilaisia Suomeen verrattuna. Suomessa on käyty keskustelua tilien mahdollisuuksista, mutta käyttöönotosta ei ole esitetty konkreettista mallia eikä vaikutuksia simuloitu[8].

Tälle on syynsä. Tilimallit ovat jääneet abstrakteiksi visioiksi, koska tekniset ja aineistolliset edellytykset eivät ole mahdollistaneet mallien konkreettista simulointia. Ilman simuloinnin tuottamaa konkretiaa tilimallien käyttöönotosta on vaikea tehdä päätöksiä.

Vuonna 2019 käyttöön otettu tulorekisteri on luonut täysin uusia mahdollisuuksia sosiaaliturvan kehittämiselle. Tässä raportissa simuloimme tulorekisterin pohjalta perustilimallimme vaikutuksia nuorten (18–28-vuotiaat) henkilöiden elinkaariin: onko elinkaarimalli realistinen, miten perustili käyttäytyy nuoruuden eri vaiheissa? (Ks. luku 4.)

[1]Ks. esim. Pyykkönen 2021.
[2]Ks. esim. Pyykkönen et al. 2017.
[3]Tilastokeskus 2019.
[4]Ks. esim. teollisuuden automaatiota ja murrosta luotaava Suomen akatemian rahoittama Manufacturing 4.0 -hanke (www.mfg40.fi).
[5]Valtioneuvosto asetti keväällä 2020 parlamentaarisen komitean (toimikausi 3/2020–3/2027) valmistelemaan sosiaaliturvauudistusta.
[6]Sosiaali- ja terveysministeriö 2021.
[7]Moisio 2021.
[8]Sosiaalitiliä koskevaa keskustelua ovat Määttäsen (2015) ja Peltoniemen (2020) lisäksi käyneet erityisesti Lassila ja Valkonen (2009) sekä Lepomäki (2018) ja Lepomäki et al. (2013).

2 Redusoitu perustilimalli – realistinen ja riittävän yksinkertainen

Elina Lepomäki (2018, nyk. Valtonen) on luonut oman mallin perustilistä. Lepomäen kehittelemä perustili olisi jokaisen oma henkilökohtainen sosiaaliturvatili, josta voisi tarvittaessa nostaa rahaa (esim. 600 euroa) ja työllä kerryttää saldoa (esim. 10 % bruttotuloista). Lepomäen perustilissä olisi kyse varsin laajasta kokonaisuudistuksesta, joka tekisi työn teettämisestä nykyistä yksinkertaisempaa, edullisempaa ja joustavampaa. Perustili tähtäisi myös säästämiseen ja yksityiseen pääomanmuodostukseen. Se olisi hyvinvointialusta, joka muokkaisi kansantalouden ja sitä kautta myös julkisen sektorin toimintaa paljon voimallisemmin kuin pelkästään matalapalkkatuki.

Pitkällä aikavälillä perustiliä on suotavaa kehittää Lepomäen kuvaaman hyvinvointialustan suuntaan. Realismia kuitenkin on ottaa perustili käyttöön asteittain. Tässä raportissa esitetty perustilimalli on **redusoitu eli karsittu versio Lepomäen perustilistä**. Redusoidussa perustilimallissa työmarkkinatuki, peruspäiväraha ja opintoraha korvataan perustilillä ja osallistumistulolla. Painotamme mallissamme kahta asiaa: realistisuutta ja yksinkertaisuutta.

Karsinnasta huolimatta esittämämme malli on jättimäinen muutos nykykäytäntöihin. Toki malli vaatii jatkossa oikeudellista, sosiaalista ja taloudellista pohdintaa sekä yksityiskohtien hiomista. Raporttimme tavoite on tuoda perustilikeskusteluun simuloinnin avulla konkretiaa ja sitä kautta kuvata perustilin tarjoamia mahdollisuuksia päätöksentekijöille.

MITEN REDUSOITU PERUSTILI MUUTTAA ETUUKSIA?

- **Työmarkkinatuki** korvataan perustilillä ja osallistumistulolla.

Redusoidun perustilin ja osallistumistulon toimintalogiikka pähkinänkuoressa

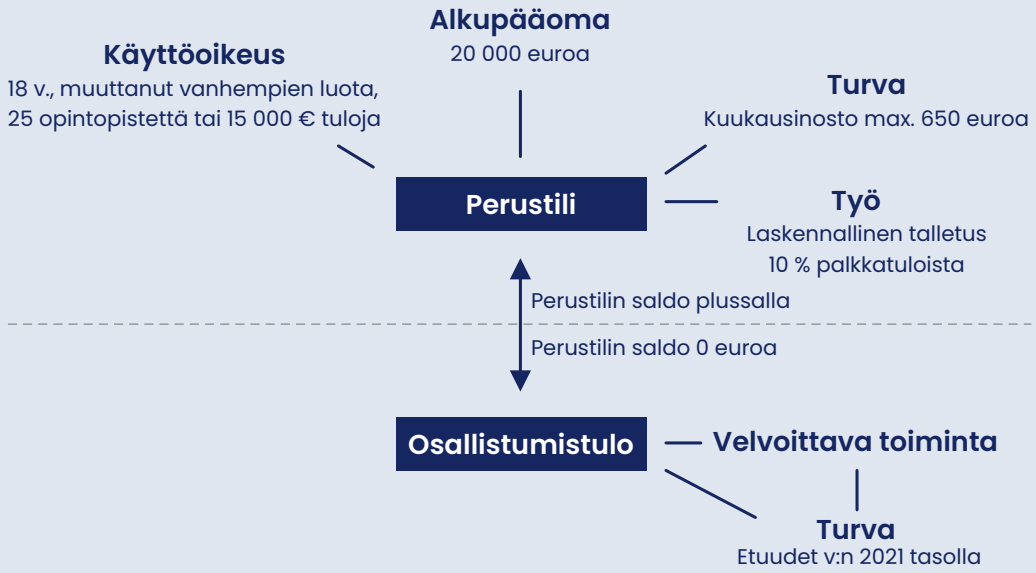
Mallimme yhdistää kaksi tulokulmaa: Perustilin yhteydessä toimii velvoittavaa toimintaa sisältävä osallistumistulo (kuvio 1). Ensin mainittu on vastikkeetonta tukea, jälkimmäinen vastikkeellista. Osallistumistulon piiriin siirrytään tilanteessa, jossa perustilin saldo tyhjenee tai oikeutta perustiliin ei vielä ole.

Perustilin käyttöoikeus myönnetään 18 vuotta täyttäneelle nuorelle, joka on siirtynyt opiskelemaan tutkintoa (vähintään 25 opintopistettä suoritettuna) tai työllistynyt (ansainnut vähintään 15 000 euroa määriteltynä aikana) ja muuttanut pois lapsuudenkodistaan.

Tilillä olisi laskennallista alkupääoma 20 000 euroa, joka ei kuitenkaan ole vapaasti käytettävissä. Tililtä tehtävät nostot ovat rajoitettuja. Kuukausinostossa nostettava enimmäissumma on 650 euroa. Summaan vaikuttavat edellisen kuukauden aikana tulorekisteriin ilmoitetut palkkatulot. Palkkatulojen vaikutus nostettavissa olevaan määrään lasketaan samaan tapaan kuin nykyinen työttömyysturvan suojaosa.

Perustilin pääoma karttuu niinä kuukausina, joina yksilö on ansainnut tuloja. Tilille ohjataan laskennallisesti kymmenen prosenttia palkkatuloista.

Osallistumistulon saamisen edellytyksenä on yksilöllisesti laaditun tavoitteellisen suunnitelman toteuttaminen. Suunnitelma laaditaan työllistymistodennäköisyyksien kasvattamisen näkökulmasta. Toisilla osallistuminen voi olla elämänhallintaan liittyviin kysymyksiin panostamista, toisilla vaikkapa koodaamisen opettelua.



KUVIO 1. Perustili ja osallistumistulon toimintalogiikka

- **Peruspäiväraha** korvataan perustilillä ja osallistumistulolla.
- **Opintoraha** korvataan perustilillä ja osallistumistulolla. Opintolaina säilyy entisellään.
- **Ansiopäiväraha** säilyy, mutta sen käyttö vähentää perustilin saldoa kuukausittain maksiminoston (650 euroa) verran.
- **Asumistuki** säilyy, mutta se tulee sovittaa perustilin ja osallistumistulon kanssa yhteen siten, että perustililtä tehtävät nostot otetaan huomioon asumistuen määrässä.
- **Toimeentulotuki** säilyy, mutta se tulee sovittaa perustilin ja osallistumistulon kanssa yhteen siten, että perustililtä tehtävät nostot otetaan huomioon toimeentulotuen määrässä.
- **Vanhempainpäiväraha** säilyy, mutta se tulee sovittaa perustilin ja osallistumistulon kanssa yhteen siten, että perustililtä tehtävät nostot otetaan huomioon vanhempainpäivärahojen määrässä. Vastaavasti perustilinostoissa otetaan huomioon maksetut vanhempainpäivärahat.

PERUSTILI ON LASKENNALLINEN TILI

Perustili on täysin laskennallinen. Tilillä oleva ”pääomaa” ei kerrytetä mihinkään erilliseen rahastoon, eikä se vaikuta julkisen talouden kustannuksiin. Perustili on käyttöliittymä, joka tekee oikeuden etuuksiin näkyväksi. Nykyinenkin suomalainen sosiaaliturva on rakennettu ”etuuslupauksien” varaan, eikä perustili tässä mielessä muuta nykyistä tilaa. Ihmisille tulee vain selkeämmin esille se, mihin he ovat oikeutettuja.

Tilin laskennallinen minimi on nolla euroa ja laskennallinen katto 20 000 euroa.

Myös tilille siirrettävä kymmenen prosentin osuus tuloista on laskennallinen, eikä perustili vaikuta verotukseen tai maksuihin millään tavalla. Nykyinenkin järjestelmä on rakennettu siten, että raha kiertää verotuksen kautta sosiaaliturvan maksatukseen. Perustili ei muuta ”rahan kiertoa” millään tavalla, vaan tekee sen läpinäkyväksi.

PERUSTILI PERUSTUU AUTOMAATIOON

Perustilin käyttöönotto elinkaaren alussa edellyttää, että henkilö on saavuttanut täysi-ikäisyyden ja muuttanut pois vanhempiensa luota. Lisäksi käyttöönotto edellyttää sitä, että henkilö on suorittanut vuoden aikana vähintään 25 opintopistettä (viisi kuukautta opiskelua) tutkintoon johtavassa koulutuksessa tai saanut vuoden aikana vähintään 15 000 euron tulot täytettyään 18 vuotta.

Perustilin käyttöoikeus loppuu, kun tilin saldo menee nollille. Tällöin henkilö siirtyy osallistumistulon piiriin.

Perustilin käyttöoikeuden uusinta myöhemmin elinkaaren aikana edellyttää sitä, että henkilö on saanut vähintään 15 000:n tulot vuoden aikana. Tällöin henkilö siirtyy osallistumistulolta takaisin perustilille.

Perustilin käyttöönotto ja käyttöoikeus perustuvat täysin automaatioon, eikä oikeuden määrittämiseen liity lainkaan manuaalista työtä tai harkintaa. Tulotiedot saadaan automaattisesti tulorekisteristä, opintotiedot opintorekisteristä ja asumista sekä ikää koskevat tiedot väestörekisteristä.

TULOT VAIKUTTAVAT NOSTETTAVAAN EUROMÄÄRÄÄN

Perustilin nosto-oikeus ei ole täysin vapaata. Tililtä voi nostaa kuukauden aikana lähtökohtaisesti 650 euroa. Nostettavissa olevaa määrää vähentävät muut tulot, joista tiedot saadaan tulorekisteristä.

Työtulojen osalta malli mukailee nykyistä tilannetta (kuvio 2). Nostettavissa oleva määrä sovitellaan palkkatuloihin seuraavasti:

- Henkilö voi ansaita 500 euroa ilman, että se vaikuttaa nostettavissa olevaan määrään. Tämä on ns. suojaosa[9].
- Jokainen suojaosan ylittävä ansaittu euro vähentää nostettavissa olevaa määrää 0,5 euroa.

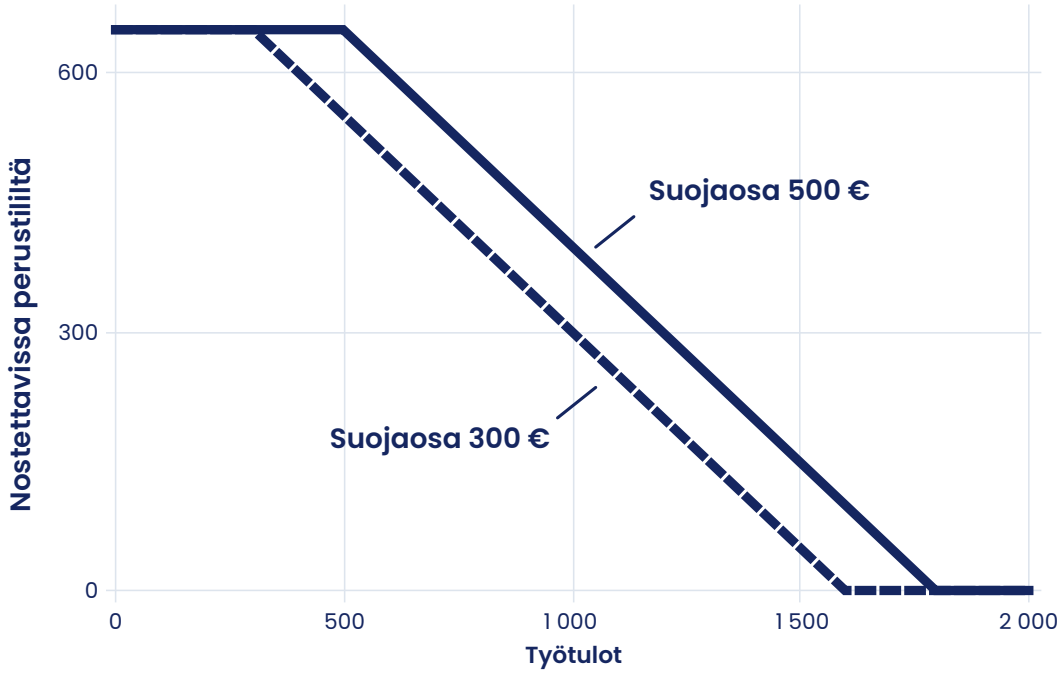
Tältä osin malli on identtinen sovitellun työttömyysetuuden kanssa. Käytännössä tämä tarkoittaa, että perustililtä ei voi nostaa rahaa, kun kuukausitulot ovat 1 800 euroa tai enemmän. Esimerkiksi 1 000 euron palkkatuloilla tililtä voi nostaa 400 euroa kuukaudessa.

Eläkkeiden ja etuuksien osalta periaate on yksinkertainen: tulorekisteriin ilmoitetut tulot vähentävät nostettavissa olevaa määrää täysimääräisesti. Tällöin esimerkiksi työkyvyttömyyseläkkeellä olevan nuoren nostettavissa oleva määrä jää nollaan, mikäli eläke on yli 650 euroa/kk. Sen sijaan tietyt etuudet, jotka eivät nykyisellään riipu tuloista, eivät vähennä nostettavissa olevaa määrää. Esimerkkejä tällaisista etuuksista ovat lapsilisä ja lääkekorvaukset.

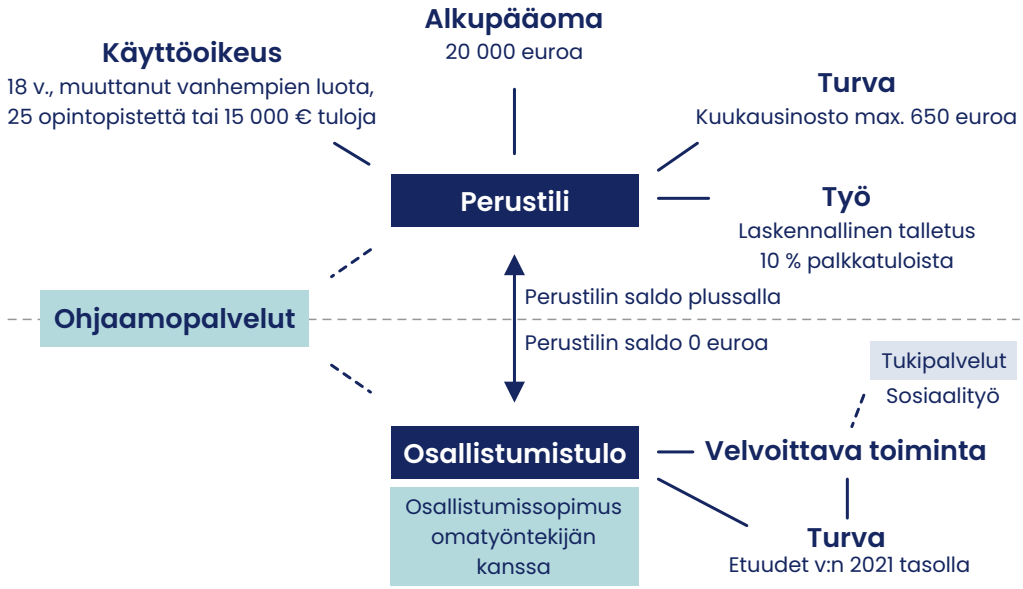
OSALLISTUMISTULO TÄYDENTÄÄ PERUSTILIÄ

Esitetty osallistumistulon malli mukailee Hiilamon ym. (2017) esittämää osallisuustulon mallia. Tulo on kuitenkin sovitettu perustilimaailmaan ja poikkeaa siksi aiemmin esillä olleista malleista.

Mallimme yhdistää kaksi tulokulmaa: Perustilin yhteydessä toimii osallistumistulo. Ensin mainittu on vastikkeetonta tukea, jälkimmäinen vastikkeellista. Mallin ideana on se, että osallistumistulon piiriin ohjautuvat tukipalveluja tarvitsevat ihmiset. Näin palveluiden kohdentaminen on helppoa ja tulokset vaikuttavia. Osallistumistulon piirissä olevien ihmisten kanssa laaditaan osallistumissopimus, joka tähtää kestäviin



KUVIO 2. Perustililtä nostettavissa oleva euromäärä työtulojen mukaan



KUVIO 3. Palveluiden rooli mallissa

työuriin ja hyvinvoinnin kasvuun. Osallistumistulon piirissä olevien nuorten tukena ovat omatyöntekijä sekä tarvittaessa sosiaalityön ammattilaiset tukipalveluiden kautta.

Ne, joiden perustilin saldo pysyy positiivisena, eivät ole velvoittavan toiminnan piirissä, mutta heilläkin on oikeus ohjaamopalveluihin. Ohjaamopalvelut vastaisivat nykyisiä ohjaamoja, sillä poikkeuksella, että ne ovat täysin kuntien järjestämisvastuun alla ja keskittyvät pääasiallisesti työ- ja uraohjaukseen (kuvio 3).

Osallistumistulo korvaa nykyisen työmarkkinatuen, peruspäivärahan ja opintorahan tilanteissa, jossa perustiliin ei ole oikeutta. Osallistumistuloa myönnetään pitkälti nykytilaa vastaavan tarveharkinnan perusteella. Osallistumistulon taso vastaa nykyistä työmarkkinatukea. Opintojen ajalta osallistumistuloa myönnetään alennetulla tasolla, joka vastaa nykyistä opintorahan tasoa. Erona nykytilaan on automaation korkeampi aste ja lainsäädännön yhdenmukaistamisen yhteydessä tehtävät yksinkertaistavat muutokset.

Osallistumistulolle siirrytään, kun perustilin saldo menee nollaan.

Osallistumistulolta siirrytään perustilin piiriin, kun henkilö on saanut vähintään 15 000 euron tulot vuoden aikana.

Osallistumissopimus laaditaan jokaisen osallistumistulolla olevan henkilön kanssa. Osallistumissopimuksen laatii jokaisen henkilön *omatyöntekijä*. Sopimukseen kuuluvat palvelutarpeen arvioinnin perusteella tarpeelliseksi todetut tukipalvelut ja kuvaus velvoittavasta toiminnasta.

Velvoittavaan toimintaan kuuluu aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteitä ja muuta velvoittavaa toimintaa. Lähtökohtana on, että kaikille osallistumistulon kohderyhmään kuuluville löydetään osallistumisen muoto, joka nousee ihmisen omasta tilanteesta ja tarpeista sekä parantaa työllistymisen todennäköisyyttä.

Tukipalvelut tulevat kaikille osallistumistulon piirissä oleville. Tukipalveluja ovat kaikki nuorten toimintakykyä ja -mahdollisuuksia vahvistavat palvelut, kuten sosiaalityöhön, terveydenhuoltoon (ml. mielenterveyspalvelut), nuorisotyöhön, opiskeluun, työllistymiseen ja kuntoutumiseen liittyvät tukipalvelut. Tukipalvelut määritellään osallistumissopimuksessa.

Ohjaamopalvelu on yhden luukun palvelu, joka palvelee sekä opintoihin että työhön liittyvissä kysymyksissä. Ohjaamopalvelua voivat halutessaan hyödyntää myös perustilin piirissä olevat.

LEMPEÄ OHJAUS OSALLISTAA KANSALAISET

Redusoidun perustilimallin muotoilun periaatteena on se, että se ei heikennä ihmisten käytettävissä olevia tuloja, mutta ei myöskään kasvata julkisen talouden kustannuksia.

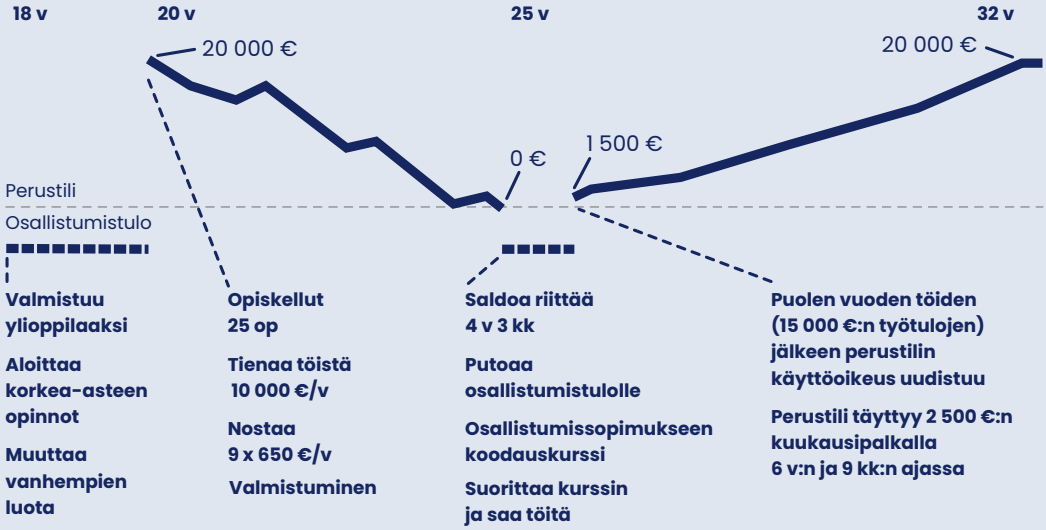
Sosiaaliturvan ongelmankentän hankalimmasta päästä ovat ”tuloloukut”. Työnteon suorien kannusteiden merkittävä parantaminen edellyttäisi verotuksen muutoksia tai sosiaalietuuksien tason laskemista tai molempia. Näihin poliittisiin kysymyksiin ei oteta tässä raportissa kantaa. Poliittinen päätöksenteko näistä ns. kovista toimista on kuitenkin yhtä lailla mahdollinen perustilimaailmassa kuin nykyisen sosiaaliturvan maailmassa.

Koska kovat toimet eivät ole tämän raportin työkalupakissa, on etsittävä muita näkökulmia. Toimiva periaatteellinen tuki uudistukselle on Richard Thalerin ja Cass Sunsteinin nudge-malli[10], jonka keskiössä on yksilöiden ”lempeä ohjaaminen” tai ”tuuppaaminen” (nudge) kohti kansalaisia ja yhteiskuntaa hyödyttäviä valintoja.

Nudge-malli on toimiva lähestymistapa tilanteessa, jossa sosiaaliturvan uudistamisen vähimmäisvaatimuksena on se, että ihmisten käytettävissä olevia tuloja ei uudistuksella heikennetä.

Olemme lähteneet rakentamaan perustilimallia siitä näkökulmasta, että se tuuppaa suomalaista sosiaaliturvaa seuraavaan suuntaan:

- Työn ja etuuksien yhteensovittamista tapahtuu nykyistä enemmän.
- Kun toimeentulon turva on nykyistä ennakoitavampi, ihmiset toimivat aiempaa johdonmukaisemmin.
- Palvelut ovat yhden katon alla, ja niitä tarjotaan niille, jotka niitä tarvitsevat.



KUVIO 4. Jannikan elinkaari – esimerkki perustilin ja osallistumistulon toimintalogiikasta

MITÄ PERUSTILILLÄ TAVOITELLAAN?

1. **Perustili parantaa ihmisten oman elämän suunnittelua.** Koska perustilin nosto-oikeus perustuu automaattisiin tietoihin tulorekisteristä, eivät seuraavan kuukauden tulot ole riippuvaisia ennakoimattomasta byrokratiasta. Perustilin myötä ihmiset uskaltavat tehdä töitä pelkäämättä esimerkiksi etuuksien takaisinperintää.
2. **Perustili lisää ihmisten kykyä reagoida muutoksiin.** Maailman muuttuessa nopeatempoisemmaksi on ihmisten kykyä vastata muutoksiin vahvistettava. Etuuksien oma hallinta yhdistettynä automatisointiin helpottaa reagoimista yllättäviin tapahtumiin elämänkulussa. Turvan saaminen ei edellytä hakemuksia, joiden käsittelyajoista ei ole takuita. Turvan saa nopeasti ja välittömästi.
3. **Perustilin ansiosta ihmiset tekevät töitä nykyistä enemmän.** Perustili muuttaa sen, miten ihmiset kokevat työnteon kannusteet. Perustililtä näkee, kuinka itse tehty työ kasvattaa henkilökohtaisen tilin saldoa. Mitä enemmän työtä tehdään, sitä enemmän saa vapautta (ei velvoittavaa toimintaa).
4. **Perustili saa ihmiset opiskelemaan nykyistä enemmän.** Malli kasvattaa opiskelun kiinnostavuutta, sillä opintosuoritusten avulla on mahdollisuus saada käyttöoikeus perustiliin. Perustililtä on nostettavissa nykyistä opintorahaa merkittävästi suurempi vastikkeeton etuus koulutusasteesta riippumatta. Käytettävissä olevat tulot eivät yleensä kasva, koska perustililtä nostettavat eurot vähentävät asumistukea. Tästä huolimatta vaikutus opiskelujen kiinnostavuuteen voi olla merkittävä, koska perustili vähentää byrokratiaa ja poistaa mm. takaisinperinnän.
5. **Perustili helpottaa palvelujen ja etuuksien yhteensovittamista, ja palvelut kohdentuvat nykyistä paremmin.** Osallistumistulon ympärille rakentuvat palvelut ovat aiempaa vähemmän pirstaleisia. Ohjaamopalvelut vastaavat työ- ja uraohjauksesta ja tukipalvelut sosiaalityöstä. Osallistumistulon valikoitavuuden johdosta palvelut kohdentuvat nykyistä paremmin. Tällä on vaikutusta myös palvelujen kustannusvaikuttavuuteen: julkiset varat on mahdollista käyttää nykyistä tehokkaammin, kun kohderyhmä on aiempaa pienempi.

[9]Suoja-osa on väliaikaisesti nostettu 500 euroon kuukaudessa. Esitämme tämän muutoksen tekemistä pysyväksi. Malli on kuitenkin toteutettavissa myös 300 euron suojaosalla.
[10]Esimerkki nudge-mallista löytyy ruokakaupasta. Terveellisiin valintoihin tähtäävä ”lempeä tuuppaus” olisi sijoittaa porkkanat käden ulottuville ja sipsipussi perimmäiselle hyllylle. Koviin keinoihin – hintojen muutoksiin – ei tarvitse välttämättä tukeutua, jos ihmisten käyttäytyminen muuttuu jo tuotteiden sijoittelun avulla.

3 Toteutuneet nuoruuden elinvuodet – vuonna 1987 syntyneet rahoittivat omat työmarkkina- ja opintotukensa

Sosiaaliturvan uudistamiseen liittyvät analyysit ovat perinteisesti nojanneet yksittäisten elämäntilanteiden analyysiin. Esimerkiksi kannustinloukkuja koskeva keskustelu on vahvasti kiteytynyt siihen, onko työn vastaanottaminen kannattavaa kulloisessakin tilanteessa: kesken opintojen, vanhempainvapaan tai työttömyyden aikana.

Yksittäisten elämäntilanteiden arviointi johtaa helposti mallien ”voittajien” ja ”häviäjien” listaamiseen. Tämä hämärtää kuvaa sitä, että suurin osa meistä on elämänsä aikana sekä sosiaaliturvan saajia että rahoittajia: lapsina, vanhempina, opiskelijoina, työttöminä ja työllisinä. Yksittäisiä hetkiä tarkoituksenmukaisempaa on analysoida, toimiiko sosiaaliturva halutulla tavalla yli elämän eri vaiheiden[11]. Seuraavassa osoitetaan, että vuonna 1987 syntyneet tosiasiassa rahoittivat itse ikäluokan sisällä työmarkkinatukensa ja opintorahansa.

PERUSTILIMALLIN TOIMIVUUS TESTATTIIN 2000-LUVUN ELINKAARIEN ANALYYSILLA

Nykyteknologia ja monipuoliset rekisterit ovat mahdollistaneet sen, että voimme seurata elinkaaren aikana tapahtunutta etuuksien käyttöä ja työntekoa jatkumona, ei vain poikkileikkauksina. Voimme täsmällisesti tietää, kuinka paljon etuuksia yksilöt ovat nostaneet tai ansainneet läpi elinkaarensa.

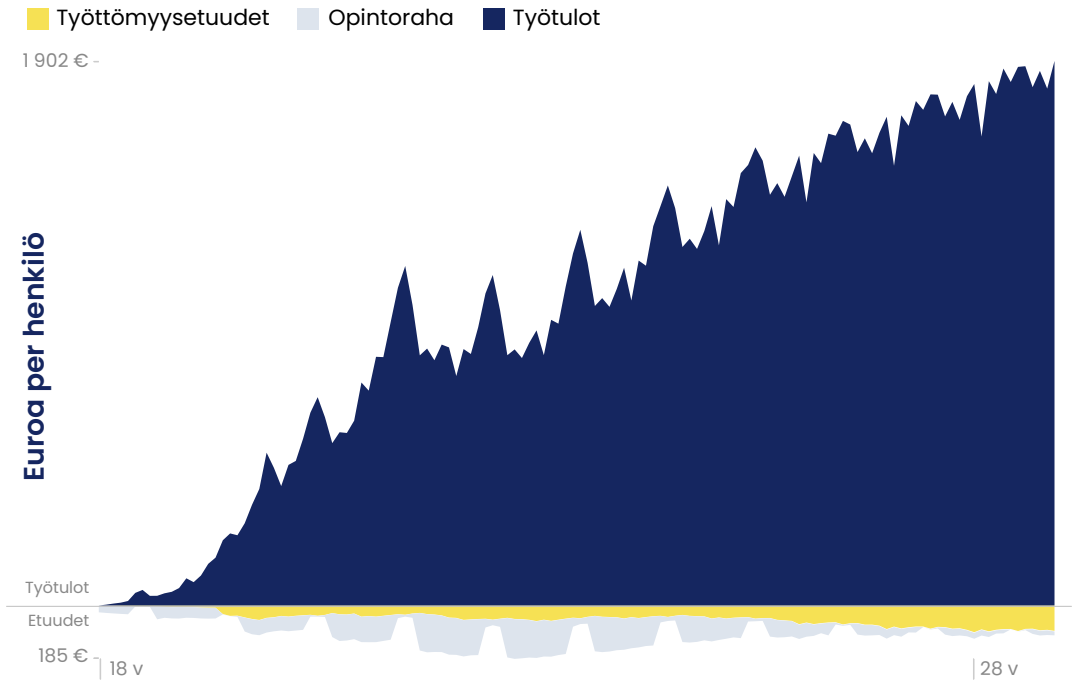
Sosiaaliturvan kehittämisen näkökulmasta koko elämänkulun (syntymästä kuolemaan) tarkastelu ei ole mielekästä. Jotta näkisimme koko elämänkulun, tulisi tarkastelu kohdistaa 1930–50-luvulla syntyneisiin. He kiinnittyivät työmarkkinoille 1960–70-luvuilla. Tällainen analyysi ei ole sosiaaliturvan kehittämisen näkökulmasta tarkoituksenmukainen. Maailma oli puoli vuosisataa sitten kovin erilainen – kuten oli sosiaaliturvakin.

2000-luvulle sijoittuvat nuoruusvuodet (tässä raportissa ikävuodet 18–28) ovat sen sijaan relevantti tutkimuskohde. Kyse on itsenäistymisen ja työmarkkinoille kiinnittymisen vuosista. Näin vuosina monet muuttavat vanhempiensa luota, aloittavat tai jatkavat opiskeluaan sekä kiinnittyvät työmarkkinoille tai putoavat työmarkkinoiden kyydistä. Myös sosiaaliturvan näkökulmasta nämä vuodet ovat keskeisiä. Yksilöt siirtyvät henkilökohtaisesti sosiaaliturvan saajiksi ja rahoittajiksi. Nykyisten rekistereiden ansiosta heistä on saatavissa tietoa monin verroin enemmän kuin aiemmista ikäluokista.

Kansallinen syntymäkohortti 1987 -tutkimus

Simuloinnissa hyödynnämme Kansallinen syntymäkohortti 1987 -tutkimushankkeessa kerättyä aineistoa (THL:n kohorttiaineisto). Tutkimuksen perusjoukkoon kuuluu lähes 60 000 lasta, joita on seurattu laajassa tutkimushankkeessa syntymästä aina vuoden 2018 loppuun saakka. Seuranta perustui rekisteritietoihin, ja siihen kuuluu kattava kokoelma erilaisia kansallisia rekisteriaineistoja, esimerkiksi Kelan maksamat etuudet, työ- ja elinkeinoministeriön työttömyystiedot, työeläkevakuutustiedot, lastensuojelurekisteri ja tartuntatautirekisteri.

Simuloinnin tulosten erittelyssä käytimme myös kyseisen tutkimushankkeen luomaa nuorten klusterointia eli ryhmittelyä tai luokittelua (Haapakorva et al., 2017). Ryhmittely on tehty tarkastelemalla nuorten statusta eli elämäntilannetta eri ikävaiheissa: onko nuori opiskelija, töissä tai esimerkiksi hoitamassa lapsia. Ryhmittely perustuu sekvenssianalyysiin. Siinä ”käytetään ajallisesti peräkkäistä tietoa, joka kuvaa tiettyä statusta tai tilaa. Tilat yhdessä muodostavat kokonaisuuden, jota kutsutaan sekvenssiksi. Analyysivaiheessa muodostetuista sekvensseistä etsitään yhtäläisyyksiä ja tämän jälkeen samantyyppiset sekvenssit jaetaan ryhmiin klusterointimenetelmin.” (Hilli et al., 2020.)



KUVIO 5. Työtulot, työttömyysetuudet (työmarkkinatuki, peruspäiväraha) ja opintoraha, keskimääräinen nuori (Lähde: THL, Kohortti 87)

TULOT KASVAVAT LÄPI NUORUUDEN

THL:n kohorttiaineisto antaa mahdollisuuden tarkastella vuonna 1987 syntyneiden elinkaarien kehitystä poikkeuksellisen laajan rekisteriaineiston pohjalta. Tämä ikäluokka soveltuu hyvin analyysin kohteeksi, koska voimme tutkia heidän tulojaan aikuisuuden kynnykseltä opiskelujen yli aina työelämään asti. Jotta voimme ymmärtää, miten perustili muuttaisi ihmisten arkea, on ensin ymmärrettävä, miten tulonmuodostus kehittyy tyypillisten elinkaarten läpi.

Seuraavaan tarkasteluun sisältyvät etuuksista työmarkkinatuki, peruspäiväraha (viitataan myöh. nimellä työttömyysetuudet) sekä opintoraha, koska nämä ovat ne etuudet, jotka perustili korvaa. Tarkasteltaviin työtuloihin sisältyy kaikki ansiotyö, joka kerryttää eläkettä.

Vuonna 1987 syntyneiden keskimääräiset tulot kehittyivät tarkastelujaksolla (18–28 v.) 185 eurosta 1 902 euroon (tulot kuukaudessa, keskiarvo). Elinkaaren tulokehityksessä näkyvät kesäkuukaudet. Nuoret tekevät tyypillisesti kesätöitä. Näinä kuukausina tulot nousevat hetkellisesti normaalitasoa korkeammalle.

Opintorahan käyttö on suurimmillaan noin 23-vuotiailla. Opiskelijoiden osuus on suurimmillaan 43 % ikäluokasta. Opintorahaa nostetaan tyypillisesti noin yhdeksän kuukautta vuodessa. Kesäisin tyypillinen nuori ei nosta opintorahaa, vaan tekee kesätöitä. Keskimääräinen nuori nostaa opintorahaa nuoruuden aikana n. 7 000 euroa.

Työttömyysetuuksien käyttö on suurimmillaan yli 25-vuotiailla. Tämä johtuu siitä, että opiskelijoiden määrä alkaa vähentyä tässä kohtaa elinkaarta, pääsy työttömyysturvan piiriin helpottuu 25-vuotiaana ja osa valmistuneista päätyy työttömyyskortistoon. Työttömien osuus on suurimmillaan 15 % ikäluokasta. Keskimääräinen nuori nostaa työttömyysetuuksia nuoruuden aikana hieman yli 6 000 euroa.

Keskimääräinen nuori ehtii saada 18–28-vuotiaana työttömyys- ja opintorahaa yhteensä n. 13 000 euroa. Työtuloja keskimääräiselle nuorelle kertyy yhteensä noin 140 000 euroa. (Kuvio 6.)

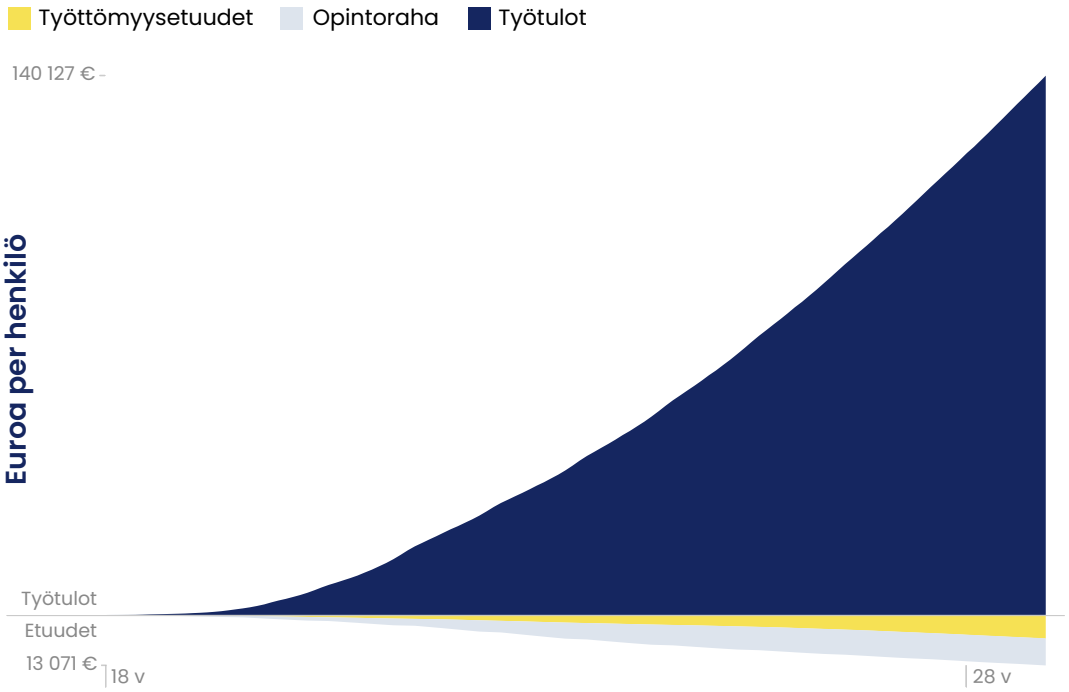
Perustilimallin näkökulmasta on olennaista arvioida, miten elinkaaren vakuuttaminen toimii. Kuinka paljon yhteistä toimeentuloa turvaavaa vakuutusta on kerrytetty ja kuinka paljon kulutettu? Toimiva vakuutus edellyttää sitä, että yhteiseen kassaan tulee vähintään yhtä paljon euroja kuin ulos maksetaan.

Tyypillisesti nuoret on mielletty ”nettokustannukseksi” julkiselle taloudelle, ja sitä nuoret analyysien mukaan ovatkin[12]. Keski-ikäiset rahoittavat lapsuuteen, nuoruuteen ja vanhuuteen tarvittavat eurot. On yhteiskunnan kokonaisedun mukaista investoida mm. opiskelijoiden koulutukseen ja hyvinvointiin. Näin voidaan varmistaa, että yhteiskunnan kassaan positiivisesti vaikuttavia keski-ikäisiä on myös jatkossa.

Koska perustilimallin käyttöönotto[13] tehtäisiin mahdollisesti ikäluokka kerrallaan, on tarkasteltava, miten raha kiertää ikäluokan sisällä. Näin voimme saada käsityksen siitä, onko edes teoreettisesti mahdollista toteuttaa malli ilman, että verotukseen tai sosiaaliturvan tasoihin puututaan.

Aineistomme ei anna tarkkaa tietoa nuoruuden aikana maksetuista veroista, mutta varovainen arvio on mahdollista antaa. Voidaan arvioida, että ikäluokan verokertymä on 10 % työtuloista. Verokertymä on siis vähintään 14 013 euroa per henkilö – todennäköisesti enemmän.

Ikäluokka on siis käytännössä pystynyt rahoittamaan omat opintoetuutensa ja työmarkkinatukensa. Vaikka veroilla on luonnollisesti tarkoitus rahoittaa muitakin etuuksia ja sosiaaliturvaa, on perustilimallin näkökulmasta ensiarvoisen olennaista, että nuorten kerryttämät varat riittävät ikäluokan sisällä opinto- ja työttömyysetuuksien maksatukseen.



KUVIO 6. Työtulojen, opintorahojen ja työttömyysetuuksien kertymä, keskimääräinen nuori (Lähde: Kohortti 87)

60 000 YKSILÖLLISTÄ ELINKAARTA, KUUSI TYYPILLISTÄ RYHMÄÄ

Elinkaarten toimeentulon vakuuttamisessa on kysymys myös siitä, että riskien tiedetään realisoituvan jossain kohtaa elinkaarta, mutta emme voi tietää, missä kohtaa ja kenelle. Koska ihmiset tiedostavat, että riski voi realisoitua juuri omalla kohdalla, ihmiset ovat suostuvaisia maksamaan siivun tuloistaan saadakseen turvaa.

Sosiaaliturvassa riskit eivät realisoidu tasaisesti. Sama pätee kaikkeen vakuuttamiseen. Vuoden 1987 ikäluokkaan mahtuu 59 476 yksilöllistä polkua. Yhdellä nuoruuden elinkaari painottuu lastenhoitoon, toisella nopeaan työllistymiseen ja kolmannella se on täynnä pätkätöitä.

Analyysin tueksi toteutuneista elinkaarista on mahdollista rakentaa sekvenssianalyysissa elämäntilannetta parhaiten kuvaavien piirteiden perusteella ns. klustereita eli ryhmiä, joiden sisällä toteutuneet elinkaaret muistuttavat toisiaan.

Tässä raportissa ryhmät ovat[14] seuraavat:

Klusteri	Henkilöitä	Osuus
Korkea-asteen koulutus	27 620	46,4 %
Työllistyminen 2. asteen tutkinnon jälkeen	15 839	26,6 %
Lastenhoito	5 232	8,8 %
Vähän tietoja tai satunnaisia työ- tai opintopätkiä	3 772	6,3 %
Työllistyminen vaikeuksien jälkeen	2 019	3,4 %
Ei juurikaan tietoja	2 004	3,4 %
Pätkätöitä, 2. asteen tutkinto	1 227	2,1 %
Työttömyys- ja toimeentulotuki	1 159	1,9 %
Kuollut	604	1,0 %
Yhteensä	**59 476**	**100,0 %**

TAULUKKO 1. 1987 syntyneiden ryhmittely

Suurimpina ryhminä erottuvat ”*korkea-asteen koulutukseen*” hakeutuneet ja ”*toisen asteen tutkinnon jälkeen työllistyneet*”. Nämä ryhmät kattavat 73 prosenttia koko kohortista, ansaitsevat 87 prosenttia työtuloista ja käyttävät 67 prosenttia etuuksista.

Näihin ryhmiin kuuluvat nuorten elinkaaret ovat vakuuttamisen näkökulmasta turvallisella polulla. Korkea-asteen tutkinnon saaneiden työllisyysaste oli tarkastelukauden lopussa pitkälti yli 80 prosenttia. Suurin osa nuorista saa kestävän työuran läpi seuraavien vuosikymmenten.

Myös toisen asteen tutkinnon jälkeen työllistyneet ovat elinkaarivakuuttamisen näkökulmasta turvallisella polulla. Vaikka heidän suorittamansa tutkinto ei takaa yhtä varmaa työllistymistä kuin korkea-asteen suorittaneilla, lisäävät työelämässä vietetyt vuoden kestävän työuran todennäköisyyttä.

Taulukossa 2 on kuvattu etuuksien ja työtulojen kertymä sekä karkea arvio verokertymästä ryhmittäin. Vaikka korkea-asteen koulutuksen saaneiden voidaankin ennustaa koko elinkaaren aikana olevan enemmän yhteisen kassan rahoittajia kuin etuuksien saajia, on tilanne päinvastainen nuoruuden aikana. Laskennallisia verotuloja on kertynyt noin 54 miljoonaa vähemmän kuin etuuksia on kulunut. Sama pätee kaikkiin muihinkin ryhmiin, pois lukien ryhmä ”*toisen asteen tutkinnon jälkeen työllistyneet*”. Käytännössä voidaan siis sanoa, että ammattikoulusta työllistyneet pitävät ikäluokan saldon plussalla ja laskennallisesti kustantavat omalla panoksellaan mm. korkea-asteen koulutukseen tarvittavia opintorahoja.

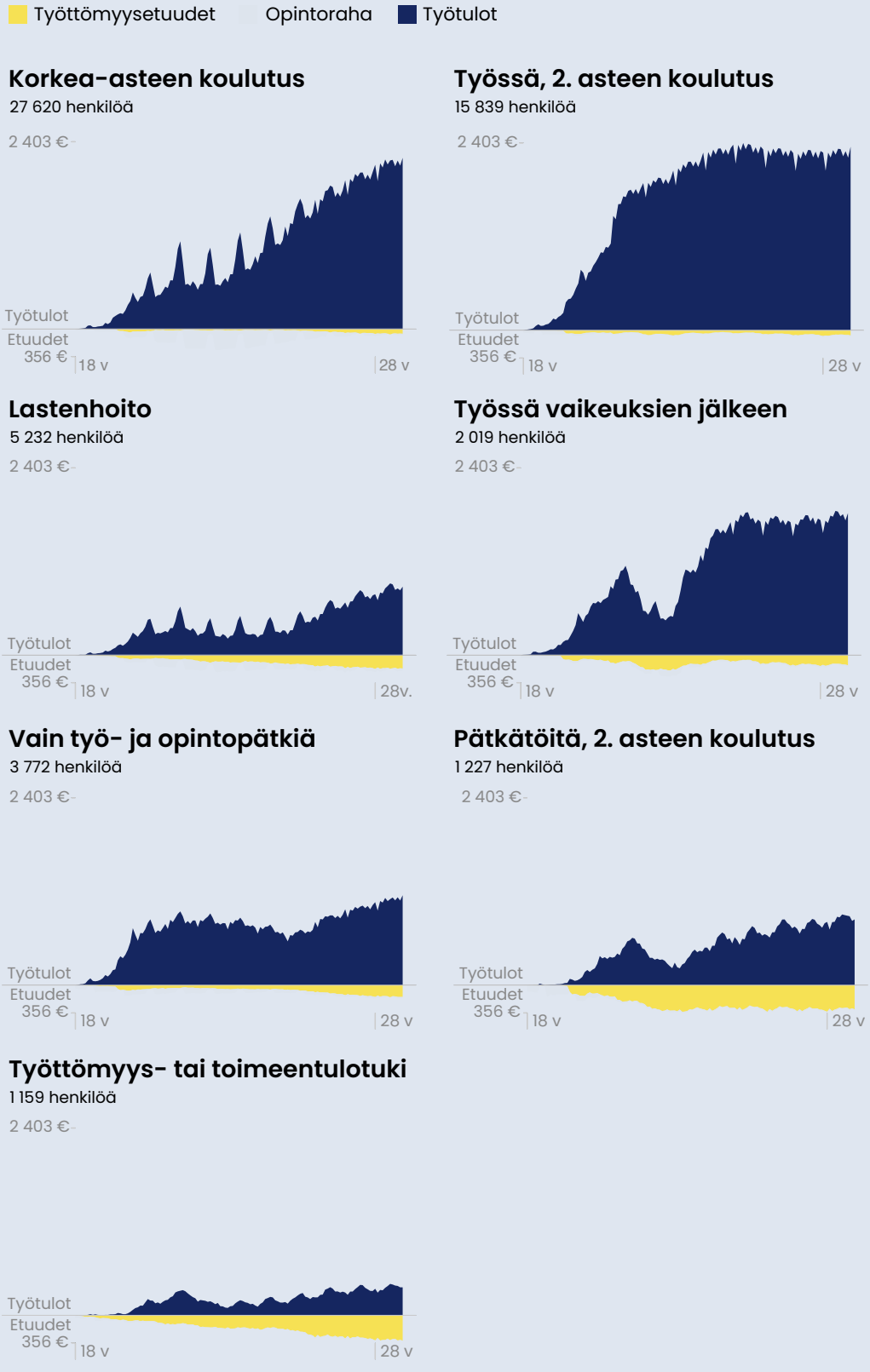
Ryhmät ”*työttömyys- ja toimeentulotuki*”, ”*pätkätöitä toisen tutkinnon jälkeen*” ja ”*satunnaisia työpätkiä*” ovat selkeästi vaikeimmassa tilanteessa. Työttömyyttä on erityisesti nuoruuden elinkaaren lopussa enemmän kuin muilla ryhmillä. Nämä nuoret muodostavat noin 6 200 henkilön ryhmän, joka on noin 10 prosenttia ikäluokasta. Kyse on ryhmästä, joka ei syystä tai toisesta ole löytänyt työuralla omaa paikkaansa, joka turvaisi heille itsenäisen toimeentulon.

Ryhmät ”*työttömyys- ja toimeentulotuki*”,”*pätkätöitä toiseen tutkinnon jälkeen*” ja ”*satunnaisia työpätkiä*” ovat sosiaalipoliittisesta näkökulmasta kokonaisuus, jonka koon pitäisi pienentyä. Sosiaaliturvan uudistaminen perustilillä ja osallistumistulolla tarjoaa tähän mahdollisuuden.

Ryhmä	Henkilöitä	%	Etuuksien summa	Osuus etuuksista, %	Työtulot	10 % verokertymä	Verot - etuudet
Korkea-asteen koulutus	27 620	46,4	424 milj. €	54,5	3701,5 milj. €	370,1 milj. €	-53,9 milj. €
Lastenhoito	5 232	8,8	69,7 milj. €	9,0	481,5 milj. €	48,2 milj. €	-21,6 milj. €
Pätkätöitä, 2. asteen tutkinto	1 227	2,1	41 milj. €	5,3	74,4 milj. €	7,4 milj. €	-33,6 milj. €
Työllistyminen 2. asteen tutkinnon jälkeen	**15 839**	**26,6**	**99,0 milj. €**	**12,8**	**3382,9 milj. €**	**338,3 milj. €**	**238,4 milj. €**
Työllistyminen vaikeuksien jälkeen	2 019	3,4	30,9 milj. €	4,0	280,7 milj. €	28,1 milj. €	-2,8 milj. €
Työttömyys- tai toimeentulotuki	1 159	1,9	26,8 milj. €	3,4	29,6 milj. €	3,0 milj. €	-23,9 milj. €
Vähän tietoja tai satunnaisia työ- ja opintopätkiä	3 772	6,3	72,0 milj. €	9,3	191,5 milj. €	19,2 milj. €	-52,9 milj. €
Yhteensä	**56 868**	**95,6**	**764,3 milj. €**	**98,3**	**8142,1 milj. €**	**814,2 milj. €**	**49,8 milj. €**

TAULUKKO 2. Etuuksien ja työtulojen kertymä ryhmittäin vuosina 2005–2015 (milj. €) (Lähde: THL, Kohortti 87)

[11]Ks. Moisio 2021.
[12]Julkisen talouden näkökulmasta ihmiset ovat nettosaajia keskimäärin alle 25- ja yli 63-vuotiaina, nettomaksajia 25–63-vuotiaina. Ks. Kotamäki & Vaittinen 2019.
[13]Ks. tarkemmin luku 5.
[14]Ryhmien nimet ovat raportin tekijöiden käännöksiä (alkuperäiset ks. liite).



KUVIO 7. Tulot ja etuudet ryhmittäin, keskimääräinen nuori (Lähde: THL, Kohortti 87)

4 Simulaatio: entä jos vuonna 1987 syntyneillä olisi ollut perustili käytössä?

THL:n kohorttiaineisto mahdollistaa ns. kontrafaktuaalisen tarkastelun. Voimme laskennallisesti kirjoittaa historiaa uusiksi antamalla vuonna 1987 syntyneille perustilin käyttöön ikävuosien 18–28 ajaksi.

Simulaation ensisijainen tehtävä on selvittää, olisiko perustili yhdistettynä osallistumistuloon realistinen tapa järjestää tietty osa sosiaaliturvasta. Realistisuutta voidaan arvioida sen pohjalta, miten perustilin saldo käyttäytyy eri ryhmien osalta ja kuinka paljon se mahdollisesti lisäisi julkisia kustannuksia.

Simulointi ajettiin THL:n toimesta[15], tekemiemme määrittelyjen pohjalta. Tässä esitetty analyysi perustuu tähän aggregoituun aineistoon.

KUINKA SIMULAATIO TEHTIIN?

Simuloinnissa käytettiin sääntöjä, jotka pääosin noudattavat edellä kuvatun perustilimallimme parametrejä. Kaikkien perustilimallin ominaisuuksia ei ollut mahdollistaa yhdistää aineistoon[16].

Jokaisella vuonna 1987 syntyneellä oli laskennallisesti vuosina 2005–2015 perustili, joka toimi näin:

- Perustilin käyttöönotto edellytti 5 kuukauden opiskelua tai 15 000 euron tuloja.
- Tilin alkusaldo oli 20 000 euroa.
- Tilin laskennallinen minimi oli 0 euroa ja laskennallinen katto 20 000 euroa.
- Tilille siirtyi 10 % tuloista.
- Tililtä pystyi nostamaan 650 euroa.
- Henkilö pystyi ansaitsemaan 300 euroa ilman, että se vaikuttaa nostettavissa olevaan määrään. Jokainen suojaosan ylittävä ansaittu euro vähentää nostettavissa olevaa määrää 0,5 euroa.
- Tili korvasi työmarkkinatuen, peruspäivärahan ja opintorahan.
- Henkilö siirtyi osallistumistulolle, kun perustilin saldo meni nollaan.
- Henkilö siirtyisi osallistumistulolta perustilin piiriin, kun hän on saanut vähintään 15 000 tulot vuoden aikana.

Perustilin toimivuuden arvioinnin kannalta olennaista on oletus siitä, kuinka paljon ihmiset nostaisivat tileiltä kussakin elämänvaiheessa. Tämä ”laskennallisen historiankirjoitus” on eittämättä vaikein pala simulaatiota. Emme voi yksinkertaisesti tietää – enintään olettaa – miten ihmiset olisivat käyttäytyneet.

Olemme simulaatiossa päätyneet testaamaan kolmea eri vaihtoehtoa:

- Tililtä olisi nostettu olemassa olevia etuuksia vastaava määrä rahaa. Kutsumme tätä oletusta ”*miniminostoiksi*”.
- Tililtä olisi nostettu muuten nykyistä kulutusta vastaava määrä, mutta opintokuukausina olisi nostettu 650 euroa. Kutsumme tätä oletusta ”*perusskenaarioksi*” .
- Tililtä olisi nostettu jatkuvasti maksimimäärä etuuksia. Kutsumme tätä oletusta ”*maksiminostoiksi*”.

Vaikka emme tiedä, kuinka paljon ihmiset olisivat perustiliä käyttäneet, on erittäin todennäköistä, että käyttö olisi jäänyt ”miniminostojen” ja ”maksiminostojen” välille.

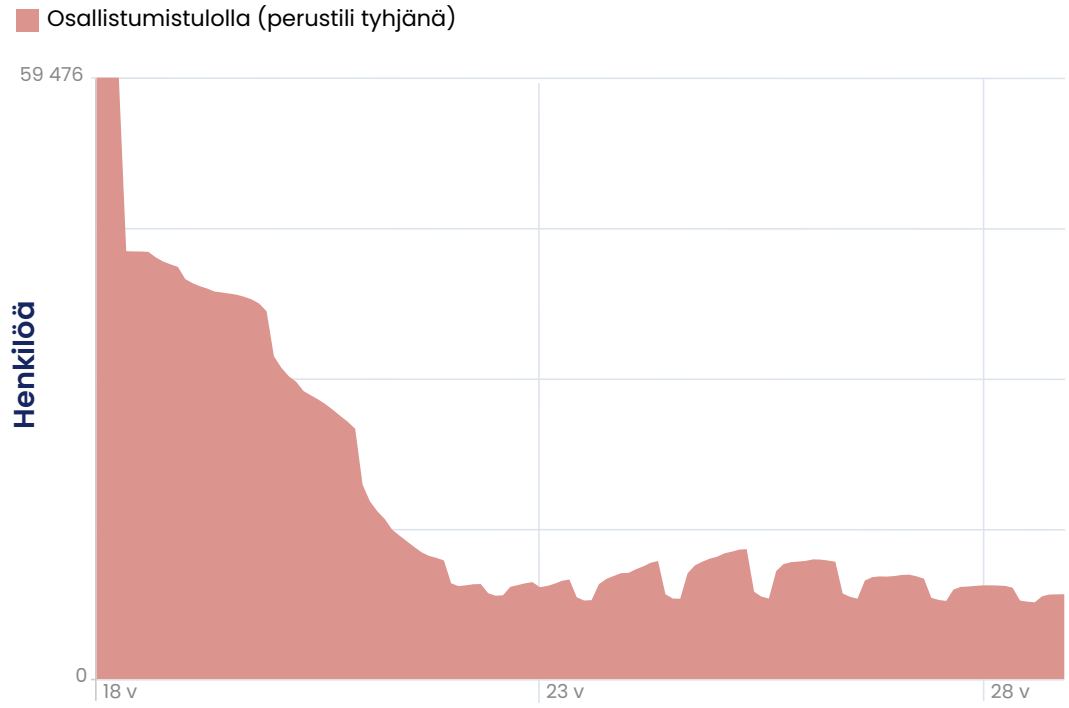
KUINKA MONI OLISI OLLUT OSALLISTUMISTULOLLA?

Perustilin ja osallistumistulon järjestämisen kannalta olennaista on, kuinka suuri osa käyttäjistä siirtyy ajan mittaan osallistumistulolle. Mallin ideana on, että osallistumistulon piiriin ohjautuvat tukipalveluja tarvitsevat ihmiset. Näin palveluiden kohdentaminen on helpompaa ja tulokset vaikuttavampia.

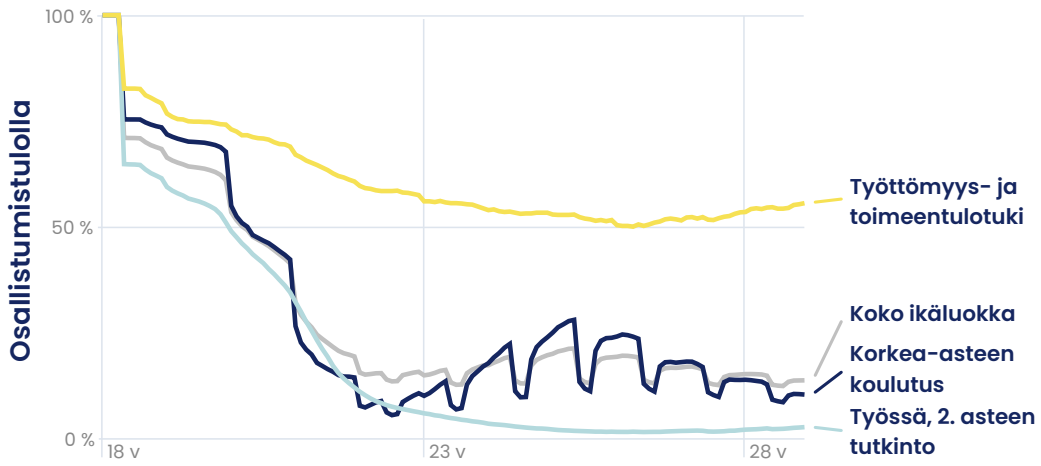
Kysymys kiinnittyy perustavalla tavalla sosiaaliturvasta käytävään keskusteluun: tulisiko sosiaaliturvan olla vastikkeellista vai vastikkeetonta? Mallimme lähtee ajatuksesta, että sen kannattaa olla vastikkeellista ennen kaikkea sille ryhmälle, joka ei onnistu kiinnittymään työmarkkinoihin tai suorittamaan tutkintoon johtavaa koulutusta. Syyt ilmiön takana ovat varmasti moninaiset. Nuoret voivat tarvita koulutuksen lisäksi sosiaalityötä, terveydenhuoltoa ja kuntoutusta.

Kysymys vastikkeellisuuden kohdentamisesta on relevantti myös tulevaisuuden ennusteiden näkökulmasta. Kuten sosiaaliturvakomitean puheenjohtaja Pasi Moisio kuvaa, väestörakenteen ja julkisen talouden ennusteiden mukaan jo tämänhetkisen palvelutason ylläpitäminen edellyttää nykyistä enemmän julkisia varoja. Palveluiden kohdentaminen ja vaikuttavuuden lisääminen ovat epäilemättä 2020-luvun toteutettavan sosiaalipolitikan ytimessä.

Kuviossa 8 on esitetty osallistumistulolla olevien nuorten lukumäärä ”*perusskenaario*”-mallin mukaisesti tehdyssä simulaatiossa. Nuoruuden elinkaaren alussa ikäluokka on osallistu-



KUVIO 8. Simulaatio osallistumistulolla olevien määrästä ”perusskenaarion” mukaan



KUVIO 9. Osallistumistulolla olevien osuus eräissä ryhmissä (Lähde: THL, Kohortti 87)

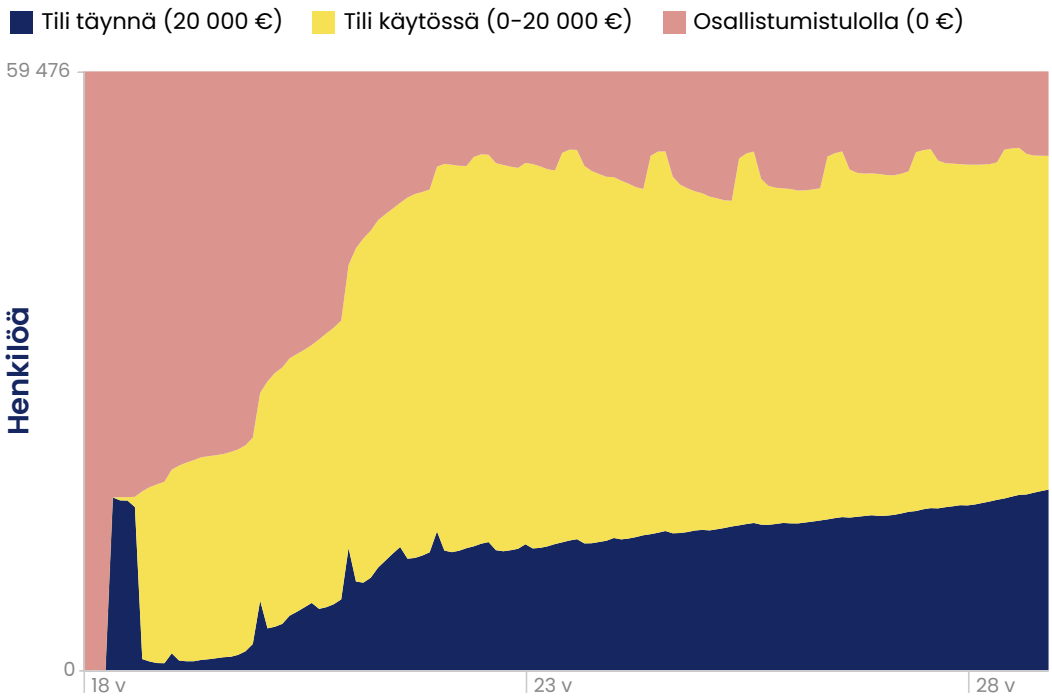
mistulolla, mikä johtuu määrittämistämme käyttöoikeuksista (tuloja 15 000 euroa / 5 kk opintoja).

Ensimmäisen vuoden jälkeen tili aukeaa noin kolmasosalle ikäluokasta. On huomioitava, että tämä simulaation kohta ei vastaa esittämäämme mallia kovinkaan hyvin, koska emme ole voineet huomioida simulaatiossa vanhempiensa (tai huoltajiensa) luona asuvien määrää. Perustilin käyttöoikeutta ei voi mallissamme saada, mikäli asuu vanhempiensa luona. Vuoden 2014 lopussa 20–24-vuotiaista asui kotona 25 prosenttia[17].

Olennaisempaa on kiinnittää huomiota siihen, kuinka moni nuori asettuu pysyvämmän luonteisesti osallistumistulon piiriin. Määrä näyttäisi asettuvan 22 ikävuodesta eteenpäin noin 10 000 henkilöön, joka vastaa noin 15:tä prosenttia ikäluokasta.

Yhteiskunnasta syrjään jäävien nuorten määrää on tarkasteltu kansainvälisesti NEET-nuorten (not in education, employment or training) käsitteen avulla. NEET-nuorten määrä oli Suomessa vuosien 2005 ja 2015 välillä noin 8–10 prosenttia ikäluokasta. Kotimaisissa tarkasteluissa syrjään jääneiden määrän on arvioitu olevan noin 66 000 nuorta (15–29-vuotiaat), joka on noin 6–7 prosenttia ikäluokasta[18].

Simulaation perusteella näyttää siltä, että osallistumistulon haaviin ajautuisi hieman NEET-nuoriksi määriteltyjä suurempi joukko. Tämä on siinä mielessä hyvä lopputulos, että on yhtä todennäköistä, että osallistumistulolla – tukipalveluiden piirissä – on valtaosa niistä, joita uhkaisi syrjäytyminen ja joiden syrjäytyminen voitaisiin osallistumistulojen ja siihen liittyvien palveluiden avulla estää.



KUVIO 10. Perustilisaldon kehitys ikäluokalla ikävuosien 18 ja 28 välillä (Lähde: THL, Kohortti 87)

Kun simulaatiota tarkastellaan tarkemmin (kuvio 9) määritettyjen ryhmien pohjalta, nähdään, että osallistumistulon piirissä on myös ”korkea-asteen koulutus”- ja ”työllistyminen toisen asteen jälkeen” ryhmiin kuuluvia. Erityisesti korkea-asteen opiskelijoiden näkökulmasta tämä on luontevaa, koska viiden vuoden opintojen aikana perustili tyhjenee helposti määrittämässämme ”*perusskenaariossa*”, koska oletamme opintokuukausien aikana tapahtuvan 650 euron maksimitason nostoja.

Samoin nähdään, että ”työttömyys- ja toimeentulotuki” -klusterin sisällä on toisistaan poikkeavia elinkaaria. Osallistumistulolla olevien osuus on pääasiassa 50–75 prosenttia. Osa ryhmään kuuluvista on tehnyt sen verran töitä, että perustilin saldo ei ole nollaantunut.

Kuvio 10 näyttää tilin saldojen kehityksen kokonaisuudessaan kolmen kategorian avulla: perustili täynnä, perustili käytössä ja osallistumistulolla olevat. Malli näyttää toimivalta ”perusskenaarioon” perustuvan laskennan perusteella, sillä syrjäytymisuhan alla olevat ohjautuvat osallistumispalveluiden piiriin ja kestävällä työuralle oleviin kohdistetaan palveluiden sijaan kannusteita. Perustili on käytössä valtaosalla nuorista 22 ikävuodesta eteenpäin. Tämä on kannusteiden näkökulmasta erinomainen asia. Perustilin ominaisuus ”mitä enemmän töitä, sitä enemmän vapautta” on relevantti erityisesti tässä elämänvaiheessa. Nuorilla on kannusteita säilyttää etuudet omassa hallinnassa. Tämä ei tietenkään sulje pois sitä, ettei nudge-mekanismi toimisi myös niiden osalta, joiden tili on täynnä. Jokainen nosto tililtä lisää kannustetta tehdä työtä ja kasvattaa tilin saldoa.

Tilin täyttyminen 28 ikävuoteen mennessä on harvinaista kaikissa ryhmissä paitsi ”toisen asteen jälkeen työllistyneiden” joukossa. Kuviossa 11 on esitetty tilin keskimääräinen saldo eräiden ryhmien osalta. Korkeakouluopiskelijoilla tili tyhjenee opiskeluvuosina, mutta 26-vuotiaiden kohdalla keskimääräinen saldo kääntyy kasvuun.

KUINKA PALJON PERUSTILILTÄ OLISI VOINUT NOSTAA EUROJA?

Kuinka paljon perustililtä olisi voinut nostaa euroja suhteessa toteutuneeseen työmarkkinatuen, peruspäivärahan ja opintorahan kulutukseen? Vertaamme toteutunutta etuuksien kulutusta suhteessa määrittämiimme skenaarioihin (”miniminosto”, ”perusskenaario”, ”maksiminosto”).

Kuvio 12 osoittaa, miten kaikkien perustilien tehtyjen nostojen euromäärät olisivat käyttäytyneet kuukausitasolla.

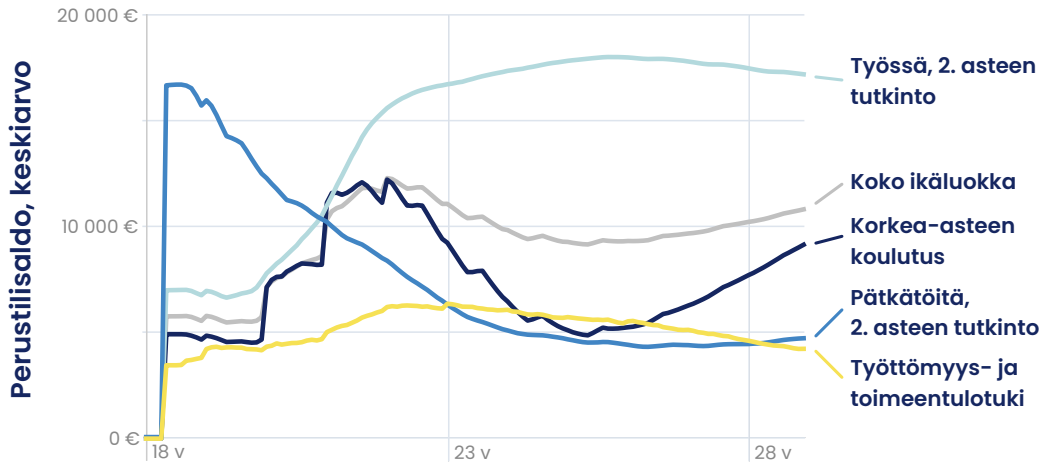
Kuviosta näemme, että erot ovat suurimmat elinkaaren ensimmäisinä vuosina. On huomioitava, että ensimmäisten vuosien osalta simulaatio ei vastaa esittämäämme mallia kovinkaan hyvin, koska emme ole voineet huomioida simulaatiossa vanhempiensa luona asuvien määrää. Perustililtä tehtävien nostojen määrä ei ensimmäisinä vuosina olisi kuvatulla tasolla, koska vanhempiensa luona asuvilla ei olisi oikeutta nostoihin.

Etuuksien kulutuksen vertailun näkökulmasta oleellisempaa on tarkastella vuosia, jolloin nuoret ovat jo itsenäistyneet. Jos katsomme etuuksien käyttöä 23–28-vuotiaiden osalta (jolloin enää alle 20 prosenttia asuu vanhempien luona), ero toteutuneen etuuskulutuksen ja maksiminostojen välillä olisi ollut seuraava:

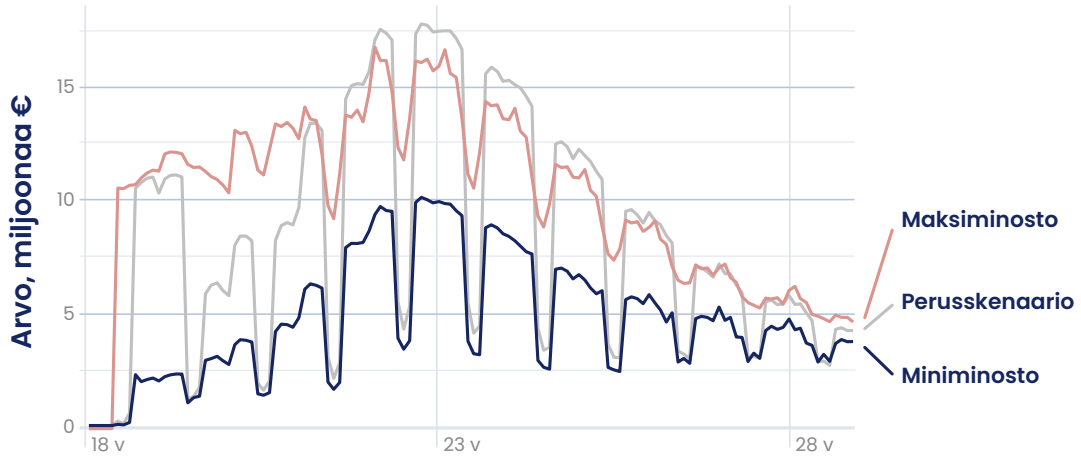
a) ”perusskenaariossa” keskimäärin 0,6 miljoonaa euroa kuukaudessa, n. 8 miljoonaa euroa vuodessa ja kumulatiivisesti yhteensä n. 39 miljoonaa

b) ”maksiminosto” keskimäärin 3 miljoonaa euroa kuukaudessa, n. 39 miljoonaa euroa vuodessa ja kumulatiivisesti yhteensä n. 190 miljoonaa.

Toteuttamamme simulaatio antaa karkean kuvan siitä, miten perustilien saldot olisivat voineet käyttäytyä vuonna 1987 syntyneillä. Aineisto ei mahdollistanut kaikkien mallin ominaisuuksien huomioimista, mikä jossain määrin vaikeuttaa lukujen tulkintaa. Puutteista huolimatta analyysi antaa perustilimallin käyttäytymisestä huomattavasti poikkileikkauksia tarkemman kuvan.



KUVIO 11. Perustilin saldon keskiarvo eräiden ryhmien osalta (Lähde: THL, Kohortti 87)



KUVIO 12. Nostot (arvo €) eri perustiliskenaarioissa[19]. (Lähde: THL, Kohortti 87)

[15]Aineiston asiantuntijana ja yhteyshenkilönä toimi THL:n Markus Keski-Säntti. Tietosuojasyistä solufrekvenssiltään pienten (alle 3) solujen sisältö satunnaistettiin aineistosta.
[16]Poikkeukset:
1) Simulaatiossa suojaosa on 300 euroa, ei 500.
2) Muuttanut pois vanhemmilta -ehtoa ei pystytty huomioimaan.
3) Opiskelua on seurattu opintorahan, ei opintosuoritusten tai kirjoilla olon perusteella.
[17]Tilastokeskus 2015.
[18]THL & Me-säätiö 2018.
[19]tarkasteltaessa on hyvä huomioida, että ”maksiminosto”-skenaariossa ihmiset päätyvät osallistumistulolle nopeammin kuin perusskenaariossa, mistä seuraa se, että perusskenaarion nostot ovat tietyissä ikävaiheissa maksiminostoja suuremmat.

5 Perustilillä vaikuttavaan politiikkaan

Simulaation avulla voimme esittää valistuneita arvioita redusoidun perustilimallin ja sitä tukevan osallistumistulon vaikutuksista suhteessa julkiseen talouteen. Tarkkoja lukuja perustilimallin vaikutuksista emme voi antaa. Syitä on kaksi. Toteuttamamme simulaatio ottaa huomioon vain korvattavat etuudet: työmarkkinatuen, peruspäivärahan sekä opintorahan. Vaikutuksia muihin etuuksiin ei voida laskea. Toiseksi emme voi tietää, miten ihmiset käyttäytyisivät perustilin saadessaan.

Olemme lähteneet perustilimallin rakentamisessa liikkeelle siitä, että perustilin ja muiden etuuksien yhteensovittamisen periaatteena tulee olla, että muutokset vaikuttavat yksilöiden käytettävissä olevien eurojen yhteismäärään ja julkiseen talouteen mahdollisimman vähän. Sosiaaliturvaan ja julkisen talouden kustannuksiin liittyvät kysymykset ovat viime kädessä poliittisia, emmekä siksi ota näihin kysymyksiin tässä raportissa kantaa.

PERUSTILIN IDEA ON OLLA KUSTANNUSNEUTRAALI

Perustilin käyttöönotto on mahdollista tehdä kustannusneutraalina. Käytännössä tämä edellyttää sitä, että perustili sovitetaan yhteen muihin etuuksiin siten, että ihmisten käytettävissä olevat eurot eivät juurikaan lisäänny tai vähene.

Luvussa 4 toteutettujen simulaatioiden perusteella perustilin maksimikäyttö olisi voinut olla suurempi kuin työmarkkinatuen, peruspäivärahan ja opintorahan toteutunut käyttö. Laskelma ei kuitenkaan sisällä muiden etuuksien kulutusta.

Esimerkiksi opiskelijoiden asumistuen osalta tulee toimia niin, että perustililtä nostettavat, opintorahan ylittävät eurot vähentävät samassa suhteessa henkilön saamaa asumistukea. Yhteensovitus sisältää monia auki jääviä kysymyksiä, mutta pääperiaatteena pitää olla, että keskimääräiset käytettävissä olevat tulot eivät sanottavammin suurene tai pienene – eivätkä siten vaikuta merkittävällä tavalla julkisen talouden kustannuksiin.

Perustilimalli saattaa vaikuttaa myös moniin muihin etuuksiin siten, että osa muista etuuksista siirtyy perustilin puolelle. Julkisen talouden näkökulmasta tällä ei ole juurikaan merkitystä, jos keskimääräinen julkisesta taloudesta ulos maksettava euromäärä sovitetaan yhteen.

Käytännössä perustilin myötä etuuksien autonominen käyttö kasvaa ja tarveharkintaisten etuuksien painoarvo vähenee. Voi olla, että toimeentulotuesta ja asumistuesta tulee nykyistä vähemmän perusturvaa paikkaavia etuuksia – juuri siten kuin niiden on tarkoitettu olevan.

PERUSTILI SELKEYTTÄÄ TYÖLLISYYSPOLITIIKKAA

Kuten Osmo Soininvaara (2010) toteaa, sosiaaliturvan sekavuuden hintana on epävarmuus ja epävarmuuden hintana liiallinen varovaisuus. Kun ei tiedä, miten lyhyen työkeikan tekeminen lopulta vaikuttaa tuloihin ja etujen maksuaikatauluihin, on varminta olla tekemättä mitään.

On todennäköistä, että etuuksien oma hallinta yhdistettynä automatisointiin vaikuttaa siihen, että yksilöt kokevat sosiaaliturvan nykyistä selkeämpänä. Perustili voi poistaa liiallista varovaisuutta työmarkkinoilta. Kun seuraavan kuukauden tulot eivät ole riippuvaisia ennakoimattomasta byrokratiasta, uskaltavat ihmiset tehdä enemmän keikkatöitä. Tämä voi synnyttää työllisyyttä parantavan kierteen. Tällä voi olla nuorten työmarkkinoille kiinnittymisen näkökulmasta ratkaiseva merkitys. Ilman ensimmäistä työpaikkaa ei ole toista työpaikkaa.

Koska verotukseen ja sosiaaliturvan tasoon ei perustilimallissa kosketa, eivät työn vastaanottamisen suorat kannusteet parane juurikaan. Opiskelijoiden osalta 500 euron suojaosa sallii jonkin verran suuremmat tulot kuin nykyiset vuosirajat. Isompi muutos kannusteissa syntyy ns. nudge-mallin mukaisesti: ihmiset kokevat työnteon kannustimet uudella tavalla. Ne olisivat nykyistä selkeämmin ihmisille esillä. Omalta asiointitililtä voi jokainen nähdä, kuinka tehty työ kasvattaa oman tilin saldoa.

Perustilimallin keskeinen visio on se, että yli 25-vuotiaiden työllisyys kasvaa merkittävästi suhteessa nykytilanteeseen. Mittakaavan hahmottamiseksi: Jos joka viides työttömyyskuukausi muuttuisi työkuukaudeksi, työtulojen kertymä kasvaisi n. 200 miljoonalla eurolla ja työttömyysetuudet vähenisivät 70 miljoonaa. Julkisen talouden varat kasvaisivat tällöin n. 83 miljoonaa euroa.

Työllisyysvaikutusta on mahdotonta tietää, mutta näkemyksemme mukaan potentiaalia olisi.

PERUSTILI UUDISTAA SOSIAALIPOLITIIKKAA – KANSALAISET MUKAAN OMAN ELÄMÄNSÄ OHJAUKSEEN

Yksi sosiaaliturvan uudistuksen isoista kysymyksistä on, tuleeko sosiaaliturvan olla vastikkeellista vai vastikkeetonta. Vastauksemme on sekä että. Perustilimallimme yhdistää vastikkeettomuuden ja vastikkeellisuuden. Perustilin käyttö lähtee yksilön autonomiasta. Tililtä on – saldon salliessa – mahdollista nostaa ns. vastikkeettomasti rahaa. Mallimme lähtee kuitenkin siitä, että vastikkeettomien nostojen piiriin ei pääse kuka tahansa, vaan vain ne nuoret, jotka ovat osoittaneet aktiivisuutensa työnteolla tai opiskelemalla. On myös huomattava, että pelkän perustilin varassa elää kaiketi vain harva nuori. Vastikkeettomia nostoja jouduttaneen täydentämään ainakin jossain määrin tarveharkinnallisilla etuuksilla.

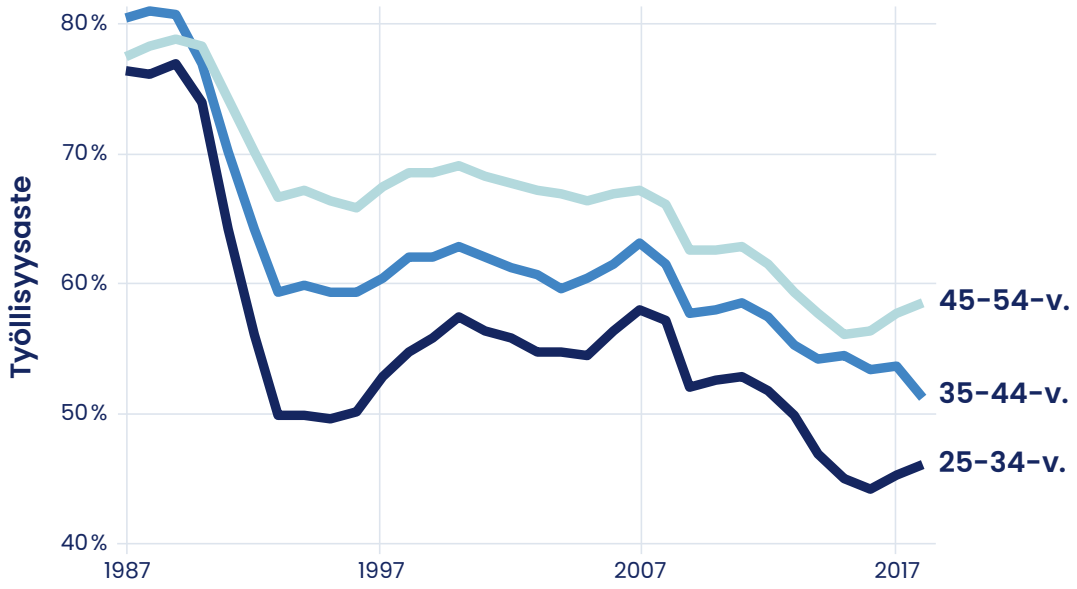
Perustilin tavoitteena on, että palvelujen ja etuuksien yhteensovitus paranee ja palvelut kohdentuvat nykyistä paremmin. Osallistumistulon ympärille rakentuvat palvelut ovat vähemmän pirstaleisia. Ohjaamopalvelut vastaavat työ- ja uraohjauksesta ja tukipalvelut sosiaalityöstä. Osallistumistulon valikoitavuuden johdosta palvelut kohdentuvat nykyistä paremmin. Tällä on vaikutusta myös palvelujen kustannusvaikuttavuuteen. Hupenevat julkiset varat on mahdollista käyttää tehokkaammin, kun kohderyhmä on pienempi.

Nuorten palveluiden vaikuttavuutta koskevat tutkimukset osoittavat, että palvelut onnistuvat sitä paremmin, mitä aikaisemmin ne tavoittavat nuoret, mitä räätälöidympiä ne ovat, mitä tiiviimmin nuoria seurataan ja mitä sujuvampaa on eri toimijoiden yhteistyö. Nuorten omiin kokemuksiin perustuvat tutkimukset osoittavat, että ratkaisevaa on yhden henkilön sitoutuminen nuoren tilanteen parantamiseen. Nuoret eivät kohtaa järjestelmää vaan ihmisen. (Hiilamo ym. 2017.)

Olemme tässä raportissa korostaneet, että sosiaaliturva toimii parhaimmillaan kuin mikä tahansa vakuutus. Kaikki vakuutetut osallistuvat vakuutuspotin keräämiseen ja ovat oikeutettuja vakuutukseen, koska kenen tahansa kohdalla riski voi realisoitua. On ensiarvoisen tärkeää huomata, että hyvään vakuuttamiseen kuluu myös investoiminen. Vakuutusyhtiö puolestaan pyrkii siihen, että riskit eivät realisoituisi ja toteutuneet korvaukset olisivat mahdollisimman pieniä. Vakuutusyhtiöllä on intressi investoida yksilöön, mikäli se vähentää riskien realisoitumista ja siten myös korvauksia.

NEET-nuorten määrän vähentäminen edellyttää sosiaalivakuuttamisen periaatteiden ja sosiaalisten investointien ja sosiaalisten mahdollisuuksien periaatteiden yhteensovittamista. Kuten Heikki Hiilamo ja Juho Saari (2010) kuvaavat, hyvinvointivaltiossa ei ole kysymys vain sosiaalisten riskien välttämisestä tai niiden vakuuttamisesta (kompensaatioista), vaan myönteisistä elämänmuutoksista eli siirtymistä. Toisin sanoen sosiaaliturvan hetkellistä tasoa tärkeämpää on se, millaisia mahdollisuuksia se avaa riskin toteutumisen – esimerkiksi koulutuksen tai työllisyyden ulkopuolelle jäämisen – jälkeen myönteisiin elämänmuutoksiin.

Yhtenä perustilin tavoitteena on, että ihmiset opiskelisivat nykyistä enemmän. Mallimme kasvattaa opiskelun kiinnostavuutta, koska opintosuoritusten avulla olisi mahdollisuus saada käyttöoikeus perustiliin. Perustililtä olisi nostettavissa nykyistä opintorahaa merkittävästi suurempi vastikkeeton etuus. Käytettävissä olevat tulot eivät usealla kasvaisi, koska perustililtä nostettavat eurot vähentävät asumistukea. Tästä huolimatta vaikutus opiskelujen kiinnostavuuteen voi olla merkittävä, koska perustili vähentää byrokratiaa ja poistaa mm. takaisinperinnän.



KUVIO 13. Ilman perusasteen tutkintoa olevien 25–54-vuotiaiden työllisyysaste vuosina 1987–2017. (Lähde: Tilastokeskus, työssäkäyntitilasto/koulutusrakennetilasto)

Sosiaaliturvan uudistamisen toiseksi visioksi tulee ottaa se, ettei yksikään nuori jää ilman perusasteen jälkeistä tutkintoa. Tämä on tärkeää, koska Suomesta on hävinnyt ja tulee häviämään työpaikkoja, joissa koulutusta ei vaadita. Ilman perusasteen tutkintoa olevien työllisyysaste vähenee noin prosenttiyksikön vuodessa. Ilman toisen asteen tutkintoa on yhä vaikeampi saada töitä.

Toimivat osallistumispalvelut eivät kuitenkaan synny vain visioiden avulla, vaan niiden vaikuttavuutta tulisi arvioida. Vaikuttavuutta tarkasteltaessa tulee jatkuvasti arvioida, minkälaisiin työllistymis- ja opintopolkuihin osallistumistulo ohjaa suhteessa alkuperäisiin tarpeisiin. Polkujen seurannalla voidaan varmistaa, että osallistumisen muodoista ei synny nuorille loukkuja suhteessa alkuperäisiin tavoitteisiin. Kestäviin työllistymis- ja opintopolkuihin tähtäävän palvelumallin muotoileminen ohjaamoissa edellyttää, että omaksutaan jatkuvan kehittämisen malli, jossa palvelujen arviointia seuraa uuden tiedon analysointi ja palvelujen uudelleenmuotoilu uuden datan pohjalta.

ASKELEITA PERUSTILIN KÄYTTÖÖNOTTOON

Tilkkutäkkimäisen sosiaaliturvan korjaaminen pala kerrallaan ei johda tavoitteiden saavuttamiseen, vaan voi pahimmillaan jopa pahentaa ongelmia. Sosiaaliturvakomitean asettamien tavoitteiden saavuttaminen edellyttää valintaa – mieluiten jo lähivuosina – ”alustasta”, jonka päälle uusi sosiaaliturva rakennetaan. Perustili yhdistettynä sosiaaliturvaan tarjoaa tähän luontevan vaihtoehdon. Teknologia ja rekisterien (erityisesti tulorekisterin) kehitys mahdollistavat teknisen toteutuksen. Seuraavaksi tarvitaan poliittiset päätökset.

Perustiliä ja osallistumistuloa koskeva päätöksenteko on monivaiheinen prosessi. Aluksi voidaan toteuttaa toimenpiteet, jotka joka tapauksessa on pakko tehdä. Myöhemmin – mahdollisten jatkoselvitysten pohjalta – voidaan linjata perustilin ja osallistumistulon käyttöönottoa. Luonteva paikka tälle olisi seuraavat hallitusneuvottelut. Seuraavassa on lueteltu muutokset, joista ainakin tulisi päättää.

KELAAN TEHTÄVÄT MUUTOKSET

1. Etuuspäätösten automatisointi. Etuuksien toimeenpanoon liittyviä tehtäviä ja toimenpiteitä on automatisoitu 2000-luvulla kohtalaisen paljon. Seuraava askel on tuoda tulorekisterin, opintorekisterin ja muiden rekisterien tiedot nykyistä tehokkaammin työttömyys- ja opintoetuuksia koskevaan päätöksentekoon.

Toimenpide edellyttää investointia koodaajiin, suunnittelijoihin ja analyytikoihin. Se maksaisi itsensä takaisin kohtuullisessa ajassa. Etuusprosessien automatisointi edellyttää muutoksia lainsäädäntöön.

2. ”Oikeuteni etuuksiin” käyttöliittymän koodaaminen Kelan asiointipalveluun. Kela on kehittänyt asiointipalvelun, josta voi tarkastella itseään koskevia päätöksiä ja tehdä hakemuksia. Seuraava askel on kehittää tulorekisteriä ja muita rekistereitä lukeva käyttöliittymä, josta kansalainen voi nähdä ja ennen kaikkea ennakoida itseään koskevia päätöksiä.

Tämäkin toimenpide edellyttää investointia digitalisaation kehittämiseen. Lisäksi se tulee yhdistää kohdan 1 toimeenpanoon. Nykyistä tehokkaampi etuuksien toimeenpano- ja ”oikeuteni etuuksiin” käyttöliittymä vähentää informaatio- ja byrokratialoukkuja. Tämä työ kannattaisi aloittaa heti.

PALVELUJÄRJESTELMÄÄN TEHTÄVÄT MUUTOKSET

3. Ohjaamopalveluiden painopiste ja resursointi. Marinin hallitus on linjannut, että työllisyyspalvelut siirretään kuntien vastuulle vuonna 2024. Osana tätä päätöstä ohjaamopalvelut tulee siirtää kuntien järjestämisvastuulle ja kasvattaa palveluiden painoarvoa valtionosuusjärjestelmän kautta. Ohjaamot

tulee irrottaa nykyisistä sanktiojärjestelmästä (TE-toimisto) ja varmistaa, että niiden toiminnan pääperiaate – vapaaehtoisuus – säilyy. Ohjaamoiden tulee koordinoida työ- ja uraohjausta sekä kotouttamista. Muut tehtävät hoitaa tukipalvelu.

4. Tukipalvelut. Ihmisten osallisuutta tukemaan perustetaan kuntiin tukipalvelut. Niiden roolina on koordinoida sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyviä palveluita. Tukipalvelut ylläpitävät auktorisoitua palvelurekisteriä, josta valikoituu tukea tarvitsevalle työllistymistodennäköisyyksiä kasvattava palvelu. Auktorisoituihin palveluihin osallistuminen riittää tarveharkintaisten etuuksien osalta aktiivisuuden osoittamiseen.

ETUUSLAINSÄÄDÄNTÖÖN TEHTÄVÄT MUUTOKSET

5. Työmarkkinatuen, peruspäivärahan ja opintotukea koskevan etuuslainsäädännön yhdistäminen. Toimenpiteiden 1–4 jälkeen on edellytykset ottaa perustili ja osallistumistulo käyttöön. Lainsäädäntöön tehtävät muutokset on todettu raportin aiemmissa luvuissa. Perustilimalliin liittyviä jatkokysymyksiä (esim. suhde muihin etuuksiin) sekä mallin ”säätöruuveja” (esim. alkupääoman määrä) olemme kuvanneet liitteessä 1.

Käyttöönoton yhteydessä tulee ratkaista, mille ikäluokille perustili otetaan käyttöön. Kuvaamamme malli lähtee siitä, että se otetaan käyttöön 18. ikävuodesta eteenpäin – yksi ikäluokka kerrallaan.

Toinen vaihtoehto on, että perustili ja osallistumistulo otetaan kaikille henkilöille käyttöön kerralla. Tämä vaatisi jatkoselvityksen siitä, miten malli toimii yli 30-vuotiaiden osalta.

Kolmas vaihtoehto on, että perustili ja osallistumistulo otetaan käyttöön kerralla vain tietyn ikäryhmän, esim. 18–25-vuotiaiden, osalta.

Kaikkiin vaihtoehtoihin liittyvät yhdenvertaisuuskysymykset on selvitettävä oikeudellisesti ennen käyttöönottoa.

Samoin on selvitettävä, millä tavoin perustilin saldo elinkaaren lopussa yhteensovitetaan eläkejärjestelmään.

Esittämässämme laajuudessa perustilistä ja osallistumistulosta ei kannata tehdä mittavaa kokeilua. Elinkaarimallien vaikuttavuus syntyy elinkaaren aikana, eikä täten esimerkiksi kolmen tai edes viiden vuoden kokeilusta olisi hyötyä. Toki jotain perustilin tai osallistumistulon osaa voi mahdollisuuksien mukaan kokeilla, jos asetelma tuottaa kohtuullisessa ajassa luotettavaa tietoa vaikuttavuudesta.

Lopuksi korostamme vielä kertaalleen, että esittämämme redusoitu perustilimalli on nimensä mukaisesti karsittu versio perustilistä. Se ei sisällä kaikkia erilaisia perustileihin liittyviä ominaisuuksia (mm. yrittäjyyden, työn teettämisen helpottaminen) tai tuo vastauksia kaikkiin sosiaaliturvan ongelmiin (kuten toimeentulotuki ja asumistuki), mutta luo pohjan myöhemmälle kehittämiselle. Sosiaaliturva tarvitsee uuden rakenteen (alustan), jonka päälle voidaan tulevaisuuden ratkaisut rakentaa.

Lähteet

Haapakorva, P., Ristikari, T., Gissler, M. (2017). The impact of parental employment trajectories on children's early adult education and employment trajectories in the Finnish Birth Cohort 1987. Longitudinal and Life Course Studies 8(4), 341–364. doi:10.14301/llcs.v8i4.441.

Hiilamo, H., Määttä, A., Koskenvuo, K., Pyykkönen, J., Räsänen, T. & Aaltonen, S. (2017). Nuorten osallisuuden edistäminen: Selvitysmiehen raportti. (DIAK puheenvuoroja 11). Diakonia-ammattikorkeakoulu. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-493-298-1.

Hiilamo H. & Saari J., (toim.) (2010). Hyvinvoinnin uusi politiikka: johdatus sosiaalisiin mahdollisuuksiin. (A-tutkimuksia 27.) Diakonia-ammattikorkeakoulu.

Hilli, P., Juutinen, A., Keski-Säntti, M. & Ristikari, T. (2020). Koulusta työelämään siirtymisen polut ja yhteiskunnalliset kustannukset. (Itlan tutkimukset 2020:2.) Itsenäisyyden juhlavuoden lastensäätiö sr.

Kosonen, T. & Huttunen, K. (2018). Kotihoidon tuen vaikutus lapsiin. Talous & yhteiskunta 46(2), 12–17.

Kotamäki, M. & Vaittinen, R. (2019). Suomalaisten sukupolvitilien laskeminen: julkinen talous eri sukupolvien näkökulmasta. Kansantaloudellinen aikakauskirja 115(3), 458–479.

Lahtinen, J. & Svartsjö, M. (2020) Kotihoidontuen ja yksityisen hoidon tuen kuntalisät ja palveluseteli. Kuntaliitto. https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2020/2089-kotihoidontuen-ja-yksityisen-hoidon-tuen-kuntalisat-ja-palveluseteli.

Lassila, J. & Valkonen, T. (2009). Sosiaalitilit ja moraalikato. (Keskusteluaiheita 1181.) Elinkeinoelämän tutkimuslaitos.

Lepomäki, E. (2018). Vapauden voitto. Otava.

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

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

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

Pyykkönen, J. & Myrskylä, P., Haavisto, I., Hiilamo, H. & Nord, U. (2017). Kadonneet työmiehet: Suomessa 79 000 miestä ei tee tai aina edes hae töitä – mitä heille tapahtui? (EVA analyysi No 54.) Elinkeinoelämän valtuuskunta. https://www.eva.fi/wp-content/uploads/2017/02/no_54.pdf.

Pyykkönen, J. (2021). Sitkeästi työttömät: Pitkäaikaistyöttömyyden vähentäminen edellyttää isoa sosiaaliturvareformia. (EVA analyysi No 92.) Elinkeinoelämän valtuuskunta. https://www.eva.fi/wp-content/uploads/2021/04/eva-analyysi-no-92.pdf.

Soininvaara, O. (2010). Sata-komitea: miksi asioista päättäminen on niin vaikeaa? Teos.

Thaler, R. H. & Sunstein, C. R. (2008). Nudge: improving decisions about health, wealth and happiness. Penguin Books.

Muut lähteet

Sosiaali- ja terveysministeriö. (12.5.2021). Sosiaaliturvakomitea käynnisti keskustelun uudistuksessa ratkaistavia ongelmia kuvaavista kannanotoista – työtä pohjustavat raporttien luonnokset julkaistu. Tiedote. https://stm.fi/-/sosiaaliturvakomitean.

Moisio, P. (2021). Tuottaako sosiaaliturva haluamiamme asioita? Kolumni. Sosiaali- ja terveysministeriö. https://stm.fi/-/tuottaako-sosiaaliturva-haluamiamme-asioita-.

THL & Me-säätiö (2018). Missä elämänvaiheissa syrjäytyminen syntyy? Me-säätiön ja THL:n rakentama malli syrjäytymisen dynamiikasta auttaa kohdentamaan palvelut oikeisiin kohtiin. http://data.mesaatio.fi/syrjaytymisen-dynamiikka/

Tilastokeskus. (27.11.2015). Perheet: Nuorten kotoa muutto lykkääntynyt. https://www.stat.fi/til/perh/2014/02/perh_2014_02_2015-11-27_tie_001_fi.html.

Liitteet

LIITE 1. PERUSTILIMALLIN SÄÄTÖRUUVIT JA KEHITTÄMISKOHTEET

Perustilimallin parametrejä sorvaamalla voidaan mallia viedä toivottuun suuntaan. Mallin parametreja säätämällä saadaan halutessa lisättyä/vähennettyä tarveharkintaa ja henkilöiden käytettävissä olevia tuloja.

Perustiliä koskeva työkalu eri simulaation variaatioihin (ks. liite 1) löytyy sivulta www.perustilisimulaatio.fi. Sivustolla voi kokeilla miten mm. kynnys vaikuttaa simulaation lopputulokseen.

Keskeisimmät parametrit ovat:

- Tilin alkusaldo. Jos halutaan kasvattaa tarveharkintaa, niin saldon alkupääomaa voidaan pienentää. Tällöin käyttäjät siirtyvät nopeammin osallistumistulon piiriin. Vastaavasti tarveharkintaa voidaan vähentää kasvattamalla alkusaldoa.

- Suojaosa. Korottamalla suojaosaa voidaan lisätä työnteon kannustimia. Tällöin jokaisesta ansaitusta eurosta jää enemmän käteen (tiettyyn rajaan saakka).

- Tilin kynnys. Tilin kynnyksen ehtoja (opiskeluaika / työtulot) säätämällä voidaan rajata perustilijärjestelmän piiriin pääsyä. Tällä on sama vaikutus kuin tilin alkusaldolla - vaikutus näkyy osallistumistulon käyttäjämäärissä.

- Nostettavissa oleva määrä. Nostettavissa olevaa määrää säätämällä voidaan suoraan vaikuttaa käytettävissä olevien tulojen määrään. Seurannaisvaikutuksena perustilit voivat tyhjentyä nopeammin ja osallistumistulolla olevien henkilöiden määrä voi kasvaa.

Perustilimallimme ei ole tietenkään täydellinen, sillä perustilin kaltaisen muutoksen sovittaminen nykyiseen sosiaaliturvaan ilman kustannusvaikutuksia ei ole mitenkään yksioikoista. Tunnistamme ainakin seuraavat kehityskohteet:

- Kotitalouden tulot. Mallissamme ei ole pohdittu juurikaan etuuksien ja tulojen yhteensovittamista kotitalouden tasolla. Rajaus on tehty tarkoituksella, sillä kotitalouden huomioiminen ei mahtunut selvityksen raameihin. Kotitalouden muiden jäsenten tulojen huomioimista tulorekisterin kautta tulisi selvittää. Tällöin esittämämme periatteet voitaisiin muotoilla kotitalouden tasolla yksilötason sijaan. Esimerkiksi: kotitalouden viimeisen kuukauden aikana saamat tulot vaikuttavat nostettavissa olevaan määrään.

- Kotihoidon tuki. Ongelmallisin etuus perustilimallin näkökulmasta on kotihoidon tuki. Se sisältää kaksi haastetta: kotitalouden kokonaistuloilla on suuri merkitys ja se on tasoltaan matalampi kuin perustilin pienin nostettavissa oleva määrä. Karkein ero perustilimallin tukimäärän ja kotihoidon tuen välille syntyy tilanteessa, jossa lapsella on kaksi vanhempaa, joista toinen käy keskipalkkaisissa töissä, toinen hoitaa lasta kotihoidon tuella eikä kuntalisää makseta. Kotihoidon tuki edellyttää uudistamista. Erityisen ongelmallisen tilanteesta tekee se, että kotihoidon tuella on arvioitu olevan negatiivisia vaikutuksia esimerkiksi äitien työmarkkinatilanteeseen, sillä se ei kannusta siirtymistä työelämään (Kosonen & Huttunen 2018) Kotihoidon uudistuksen yhteydessä tulisi tehdä yhteensovitus perustilimallin kanssa.

LIITE 2. KLUSTEREIDEN/RYHMIEN KÄÄNNÖKSET (ENGLANTI-SUOMI)

Alkuperäinen	**Käännös**
Childcare	Lastenhoito
Education/with study benefit	Korkea-asteen koulutus
Employment after difficulties	Työllistyminen vaikeuksien jälkeen
Employment/with study benefit	Työllistyminen toisen ast.tutk. jälk.
Fragmented employment / unemployment with secondary lvl study bnf	Pätkätöitä, toinen ast.tutk.
Fragmented no data / education / employment	Vähän tietoja / satunnaisia työ-/opintopätkiä
Fragmented unemployment / income support	Työttömyys / toimeentulotuki
Deceased	Kuollut
Not much or no data	Ei juurikaan tietoja

LIITE 3. OSALLISTUMISTULOLLA RYHMITTÄIN SIMULOINNIN PÄÄTTYESSÄ[21]

Ryhmä	Henkilöitä	Osallistu-mistulolla	%	Osuus osal-lis.tulo %	Osuus ikä-luokasta	Tili täynnä, hlö	Saldon me-diaani
Työttömyys / toimeen-tulotuki	1 159	647	55.8	7.7	1.9	65	0
Vähän tietoja / satunnaisia työ-/opin-topätkiä	3772	1158	30.7	13.8	6.3	283	1881.5
Pätkätöitä, toisen ast. tutk.	1227	309	25.2	3.7	2.1	85	1397.4
Lastenhoito	5232	854	16.3	10.2	8.8	1219	9224.5
Korkea-asteen koulu-tus	27620	2891	10.5	34.5	46.4	3996	8388.2
Työllis-tyminen vaikeuksien jälkeen	2019	198	9.8	2.4	3.4	778	16060.0
Työllistymi-nen toisen ast.tutk. jälk.	15839	482	3	5.7	26.6	11295	20000.0

[21] Taulukossa ei ole mukana kaikki ryhmät, joten ryhmien summa ei täsmää kohortin kokoon

LIITE 4. TYÖSKENTELEVÄN OPISKELIJAN TULOT PERUSTILIJÄRJESTELMÄSSÄ

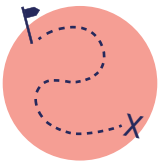
Vuoden palkkasumma	Palkasta kesätöistä	Opintoraha	Asumislisä	Palautettava opintoraha	Tulot ennen veroja, nykyjärjestelmä	Tulot ennen veroja, perustili
6 000	1	250	417	0	12 003 €	11 850 €
12 000	0,8	250	335	0	17 265 €	17 850 €
18 000	0,6	250	167	1 075	20 678 €	22 500 €
24 000	0,4	250	0	2 418	23 832 €	24 900 €

Laskelma on tehty Kelan tulovalvonta[22]- ja asumistukilaskurien avulla.

Laskelmassa on oletettu, että tietty osa vuoden palkkasummasta on kesätöistä. Tällä ei ole merkitystä nykyjärjestelmässä, mutta perustilimallissa on. Esimerkiksi ensimmäisessä esimerkissä henkilö ansaitsee kesäkuukausina keskimäärin 2000 euroa. Näinä kuukausina henkilö ei voi tehdä perustililtä nostoja, mutta muina yhdeksänä kuukautena voi.

Asumistuen laskurissa oletettiin, että henkilö asuu Helsingissä ja vuokra on 600 e/kk.

[22]https://www.kela.fi/asioi-verkossa_omat-tulot_tulovalvonta-2020-ja-202



NAVIGAATTORI

Itlan raportit ja selvitykset
2021:1

itla
Itsenäisyyden
juhlavuoden
lastensäätiö