



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Perustulo Suomessa

Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2019:46



Verotus

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:46

Perustulo Suomessa

Heikki Viitamäki

Valtiovarainministeriö

ISBN: 978-952-367-028-0

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2019

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtiovarainministeriö	Elokuu 2019	
Tekijät	Heikki Viitamäki		
Julkaisun nimi	Perustulo Suomessa		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:46		
Teema	Verotus		
ISBN PDF	978-952-367-028-0	ISSN PDF	1797-9714
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-028-0		
Sivumäärä	69	Kieli	Suomi
Asiasanat	verotus, perustulo, sosiaaliturva		
Tiivistelmä	<p>Selvityksessä tarkastellaan koko aikuisväestön kattavaa perustulomallia. Perustulo korvaa nykyisen vähimmäisturvan ja sen ylittävä osa maksetaan ansioetuutena. Muilta osin perustulo rahoitetaan muuttamalla palkka- ja yrittäjätulon verotusta siten, että malli on julkisen sektorin kannalta kustannusneutraali.</p> <p>Perustuloa maksetaan yhteensä 37,5 miljardia euroa, ja sillä korvataan nykyisiä veronalaisia etuuksia 18 miljardilla eurolla. Tuloerot supistuvat lievästi ja köyhyys vähenee hieman. Palkansaajien ja yrittäjien tuloverotus kiristyy, mutta verojen jälkeiset nettotulot säilyvät useimmilla lähes ennallaan. Työn verotus muodostuu pieni- ja keskituloisilla nykyistä progressiivisemmaksi. Mallista hyötyvät muun muassa pienituloiset palkansaajat ja yrittäjät, tulottomat sekä pelkästään pääomatuloo saavat. Lukumääräisesti eniten häviäjiä on keski- ja suurituloisissa palkansaajissa sekä yrittäjissä.</p> <p>Usein esitetään, että perustulomallissa työnteko kannattaa aina, koska perustulo ei pienene työtulojen lisääntyessä. Väitteelle ei ole perusteita. Vaikka pienituloisten palkansaajien ja yrittäjien tulotaso nousee, työn tekeminen ei ole nykyistä kannattavampaa. Tämä johtuu siitä, että mallin rahoittamiseksi jo pienituloisten työn verotusta on kiristettävä.</p> <p>Selvityksessä on arvioitu ainoastaan perustulon välittömiä taloudellisia vaikutuksia. On mahdollista, että sillä on muita hyödyllisiä ominaisuuksia. Se voi esimerkiksi lieventää byrokratialoukkua, kun vähimmäisetuuksien sovittelua ei tarvita, vaan etuus- ja palkkatulon sovittaminen tapahtuu verotuksen kautta.</p>		
Kustantaja	Valtiovarainministeriö		
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Finansministeriet	Augusti 2019	
Författare	Heikki Viitamäki		
Publikationens titel	Basinkomst i Finland		
Publikationsseriens namn och nummer	Finansministeriets publikationer 2019:46		
Tema	Beskattning		
ISBN PDF	978-952-367-028-0	ISSN PDF	1797-9714
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-028-0		
Sidantal	69	Språk	Finska
Nyckelord	beskattning, basinkomst, social trygghet		
Referat	<p>I utredningen bedöms en modell för basinkomst som omfattar hela den vuxna befolkningen. Basinkomsten ersätter den nuvarande grundtryggheten, och den del som överstiger grundtryggheten betalas som inkomstrelaterade förmåner. I övrigt finansieras basinkomsten genom att beskattningen av löne- och företagarinkomster ändras så att modellen är kostnadsneutral för den offentliga sektorn.</p> <p>Basinkomsten uppgår till sammanlagt 37,5 miljarder euro, vilket ersätter nuvarande skattepliktiga förmåner med 18 miljarder euro. Inkomstskillnaderna och fattigdomen minskar något. Inkomstbeskattningen för löntagare och företagare skärps, men för de flesta förblir nettoinkomsterna efter avdrag av skatt nästan oförändrade. Beskattningen av arbete blir mer progressiv för låg- och medelinkomsttagare. Till de som gynnas mest av modellen hör bland annat löntagare och företagare med låga inkomster, personer utan inkomster och personer med endast kapitalinkomster. De flesta som förlorar på modellen är medel- eller höginkomsttagare eller företagare.</p> <p>Det påstås ofta att modellen för basinkomst gör att det alltid lönar sig att arbeta, eftersom basinkomsten inte minskar när arbetsinkomsterna ökar. Det finns inte några grunder för påståendet. Även om inkomstnivån stiger för löntagare och företagare med låga inkomster, skulle det inte vara mer lönsamt att arbeta än vad det är idag. Detta beror på att beskattningen av arbete måste skärpas även för låginkomsttagare för att finansiera modellen.</p> <p>I utredningen bedöms endast de direkta ekonomiska konsekvenserna av basinkomsten. Det är möjligt att basinkomsten har andra gynnsamma egenskaper. Den kan till exempel lindra byråkratifällor då minimiförmånerna inte längre behöver jämkas, utan jämkningen av förmåns- och löneinkomster sker via beskattningen.</p>		
Förläggare	Finansministeriet		
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Finance		August 2019
Authors	Heikki Viitamäki		
Title of publication	Basic income in Finland		
Series and publication number	Publications of the Ministry of Finance 2019:46		
Subject	Taxation		
ISBN PDF	978-952-367-028-0	ISSN (PDF)	1797-9714
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-028-0		
Pages	69	Language	Finnish
Keywords	taxation, basic income, social security		
Abstract	<p>The report examines the basic income model covering the entire adult population. Basic income replaces the present minimum protection and the portion exceeding it is paid as income benefit. In other respects, basic income is financed by changing taxation on earned and entrepreneurial income so that the model is cost neutral with respect to the public sector.</p> <p>Basic income to be paid amounts to EUR 37.5 billion, and it replaces the current taxable benefits by EUR 18 billion. Income disparities reduce somewhat and poverty slightly decreases. The income taxation of wage and salary earners and entrepreneurs tightens, but net income after taxes remain for most almost unchanged. Taxation on labour becomes more progressive than at present for low and middle-income earners. Low-income wage and salary earners and entrepreneurs, those with no income and people receiving only capital income benefit from the model. In numbers, middle and high-income wage and salary earners and entrepreneurs are the biggest losers.</p> <p>It is often claimed that in the basic income model working always pays, because basic income does not decrease when labour income increases. There are no grounds for the claim. Although the income level of low-income wage and salary earners and entrepreneurs rises, working is no more profitable than at present. This is because taxation of also low-income earners' work has to be tightened to finance the model.</p> <p>The report has assessed only the direct economic effects of basic income. It is possible that it has other useful qualities. For example, it may alleviate bureaucracy traps when no adjustment of minimum benefits is needed, but the adjustment of benefit and earned income is made through taxation.</p>		
Publisher	Ministry of Finance		
Distributed by/ Publication sales	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

ESIPUHE

Haluan kiittää Panu Pyköstä, Timo Annalaa, Filip Kjellbergiä, Fransiska Pukanderia ja Merja Taipalusta useista hyödyllisistä keskusteluista, jotka ovat merkittävästi edistäneet selvityksen laatimista. Työ on tehty pääosin valtiovarainministeriössä, mutta aloitettu Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa. Molemmat organisaatiot ovat tarjonneet tähän erinomaiset puitteet avoimessa ja kannustavassa ilmapiirissä. Johtopäätökset ja kannanotot ovat kuitenkin kirjoittajan omia, eivätkä välttämättä edusta näiden organisaatioiden kantoja.

Tiivistelmä

Selvityksessä tarkastellaan koko aikuisväestön kattavaa perustulomallia. Perustulo korvaa nykyisen vähimmäisturvan ja sen ylittävä osa maksetaan ansioetuutena. Muilta osin perustulo rahoitetaan muuttamalla palkka- ja yrittäjätulon verotusta siten, että malli on julkisen sektorin kannalta kustannusneutraali.

Perustuloa maksetaan yhteensä 37,5 miljardia euroa, ja sillä korvataan nykyisiä veronalaisia etuuksia 18 miljardilla eurolla. Tuloerot supistuvat lievästi ja köyhyys vähenee hieman. Palkansaajien ja yrittäjien tuloverotus kiristyy, mutta verojen jälkeiset nettotulot säilyvät useimmilla lähes ennallaan. Työn verotus muodostuu pieni- ja keskituloisilla nykyistä progressiivisemmaksi. Mallista hyötyvät muun muassa pienituloiset palkansaajat ja yrittäjät, tulottomat sekä pelkästään pääomatuloa saavat. Lukumääräisesti eniten häviäjiä on keski- ja suurituloisissa palkansaajissa sekä yrittäjissä.

Usein esitetään, että perustulomallissa työnteko kannattaa aina, koska perustulo ei pienene työtulojen lisääntyessä. Väitteelle ei ole perusteita. Vaikka pienituloisten palkansaajien ja yrittäjien tulotaso nousee, työn tekeminen ei ole nykyistä kannattavampaa. Tämä johtuu siitä, että mallin rahoittamiseksi jo pienituloisten työn verotusta on kiristettävä.

Selvityksessä on arvioitu ainoastaan perustulon välittömiä taloudellisia vaikutuksia. On mahdollista, että sillä on muita hyödyllisiä ominaisuuksia. Se voi esimerkiksi lieventää byrokraloukkua, kun vähimmäisetuuksien sovittelua ei tarvita, vaan etuus- ja palkkatulon sovittaminen tapahtuu verotuksen kautta.

Sisältö

Esipuhe	6
Tiivistelmä	7
1 Johdanto	9
2 Taustaa	13
2.1 Mikä on perustulo?	13
2.2 Mitä perustulolla tavoitellaan?	15
2.3 Perustulo ja negatiivinen tulovero	16
3 Laskentamenetelmä	20
3.1 Mikrosimulointi	20
3.2 Kannustavuuden ja tulonjaon mittaaminen	24
4 Perustulomalli	27
4.1 Mallikuvaus	27
4.2 Valintojen perustelut	29
4.3 Laskelmien käytännön toteutus	33
5 Tuloverojärjestelmän keskeiset muutokset	34
6 Tulokset	39
6.1 Nettotulot	39
6.2 Veroasteet	42
6.3 Työnteon kannustimet	48
6.4 Kokonaiskustannukset	56
6.5 Tulonjakovaikutukset	59
6.6 Voittajat ja häviäjät	61
7 Yhteenveto	63
Lähteet:	68

1 Johdanto

Perustulon idea on selkeä: annetaan jokaiselle yhteiskunnan jäsenelle vastikkeeton tulo, jota kukin voi täydentää eri lähteistä saamallaan muilla tuloilla. Kannattajien mielestä perustulo muun muassa yksinkertaistaa sosiaaliturvajärjestelmää, kannustaa työntekoon, tehostaa työmarkkinoiden toimintaa, edistää taloudellista tasa-arvoa ja vähentää riippuvuutta ansiotyöstä. Jotkut pitävät perustuloa työttömyyden, köyhyyden ja ihmisten tasa-arvoisen kohtelun kannalta keskeisenä ratkaisuna. On arveltu perustulon olevan eräs harvoista ideoista, jotka ovat vakavasti esillä suunniteltaessa tulevia vero- ja etuusjärjestelmien uudistuksia. Perustulon vastustajat puolestaan näkevät sen taloudellisilta perusteiltaan epäilyttävänä, joka tulisi jo lopullisesti unohtaa.

Oltiinpa mallin soveltuvuudesta mitä mieltä tahansa, siihen liittyy piirteitä, jotka mahdollisesti voivat auttaa vastaamaan hyvinvointiyhteiskunnan tuleviin haasteisiin, ennen kaikkea työmarkkinoiden toimivuuteen ja sitä kautta julkisen sektorin rahoitusasemaan. Työmarkkinoilla toimintaympäristö muuttuu edelleen nopeasti globalisaation ja teknologisen kehityksen johdosta. Samanaikaisesti väestö vanhenee, työvoiman tarjonta vähenee ja eläke- sekä terveydenhoitomenot lisääntyvät.

Mainittuihin hyvinvointiyhteiskunnan haasteisiin voidaan yrittää vastata muun muassa lisäämällä kansalaisten monipuolista osaamista ja parantamalla työvoimakoulutuksen kohdentumista ja siten pyrkiä korottamaan työhön osallistumisastetta. Tätä tavoitetta tukee myös hallinnollisesti tehokas, sosiaalisesti oikeudenmukainen sekä työhön kannustava vero- ja etuusjärjestelmä. Parhaimmillaan tällainen järjestelmä on samalla selkeä ja läpinäkyvä, jonka keskeiset periaatteet kansalaiset laajasti ymmärtävät ja hyväksyvät.

Perustulosta on käyty vuosikymmenten aikana ajoittain vilkasta keskustelua tutkijoiden, virkamiesten ja poliitikkojen kesken. Aiemmin keskustelut olivat yleisluontoisia kannanotoja perustumatta minkäänlaisiin laskelmiin. Vähitellen on kuitenkin alettu tehdä realistisempia, mikrosimulointimalleja hyödyntäviä tutkimuksia¹.

¹ Esim. Atkinson (1993), Atkinson (1995), Callan & Sutherland (1996), Callan et al. (1999), Callan et al. (2000) ja Suomessa Honkanen (2007), Kannas & Kärkkäinen (2014) sekä Honkanen & Simanainen (2016).

Puhdaspiirteisessä muodossaan perustulo kattaa kaikki nykyiset sosiaalietuudet. Tällainen täydellinen perustulo on radikaali uudistus, jonka toteutuminen on epätodennäköistä kehittyneissä maissa. Nykyisin keskustellaankin lähinnä osittaisesta perustulosta, jossa useat nykyjärjestelmän piirteet säilytetään. Tällaisia ovat muun muassa ansiosidonnaiset etuudet ja eräät keskeiset tarveharkintaiset etuudet.

Poliittisessa kentässä osa konservatiiveista kannattaa perustuloa siksi, että työmarkkinoilla valtion vaikutusvalta vähenee, työaikaerätykset lievenevät ja joustavuus työmarkkinoilla lisääntyy. Esimerkiksi minimipalkkajärjestelmän ei katsota soveltuvan perustulomalliin. Konservatiivit ovat perinteisesti olleet kiinnostuneita myös ns. tasaverosta, joka usein on liitetty perustulomalliin². Vasemmiston edustajat ovat puolestaan pyrkineet perustulon avulla ”vapauttamaan” ihmiset työmarkkinoiden riippuvuuksista. Liberaalit, ja osin vihreät, ovat korostaneet yksinkertaista ja kannustavaa vero- ja etuusjärjestelmää sekä näiden tiivistä integroimista toisiinsa. Paitsi ideologisin perustein monet ekonomistit ja sosiaalipoliitikot ovat epäilleet perustulon toteuttamiskelpoisuutta siksi, että se on liian kallis.

Täydellisen perustulon ominaisuuksista kaksi, työvelvollisuuden ja ansiosidonnaisuuden poistaminen, ovat herättäneet eniten keskustelua. Ammattiyhdistysliike on perinteisesti kannattanut ansiosidonnaista sosiaaliturvajärjestelmää, jonka keskeisenä periaatteena on syyperusteisuus, toisin sanoen ansioetuudet ovat perusteltuja silloin kun niihin on olemassa selkeä syy, kuten työttömyys, sairaus, vanhuus, lapsen syntymä tms. Tällaisen tapahtuman sattuessa palkkatulon sijasta maksettavan etuuden tulee kohtuullisessa määrin turvata aiempi tulotaso, koska palkansaajilla ”...ei yleensä ole muita merkittäviä tuloja kuin oma palkka” (SAK 1994). Lisäksi korostetaan, että ansioturva rahoitetaan pääosin korvaukseen oikeutettujen vakuutusmaksuilla, ei yleisistä verovaroista, minkä johdosta tasasuuruiset etuudet nähdään yhteiskunnallisesti epäoikeudenmukaisena. Perustulon arvioidaan myös aiheuttavan osa- ja tilapäistöiden lisääntymistä sekä työehtosopimusten yleissitovuuden ja minimiehtojen häviämistä. Yhteiskunnan pelätään ajautuvan matalien palkkojen, vähäisen tiedon ja alhaisen tuottavuuden kierteeseen, jossa perustulo muuttuu viime kädessä työnantajille kohdennetuksi yhteiskunnan subventioksi.

Työnantajajärjestöillä on perustulosta pitkälti samat näkemykset, ainoastaan perustelut poikkeavat. Keskeisenä lähtökohtana on, että toimeentulon pitää pääsääntöisesti perustua työntekoon. Ajatus yhteiskunnan maksamasta vastikkeettomasta tuesta tuntuu vieraalta. Ansiosidonnainen sosiaaliturvajärjestelmä puolestaan ”jatkaa toimentuloa ansioiden pohjalta, mikä osaltaan kannustaa myös työn tekemiseen” (TT 1995). Toisaalta

² Tasaveron on tullut tunnetuksi ennen kaikkea Hall ja Rabushkan (1995) kirjasta *The Flat Tax* (ensimmäinen painos 1985). Termi on harhaanjohtava, sillä kyseessä ei ole rahamääräisesti tasasuuruinen vero vaan suhteellinen tulovero. Käsite on kuitenkin vakiintunut yleiseen kielenkäyttöön. Yleensä tällaiseen malliin liittyy jonkinlainen veropaaran tulon raja.

työnantajajärjestöt kritisoivat työttömyysetuuksien ehtoja ja korostavat, että työn tekemisen pitää aina olla kannattavaa. Viimeksi mainittu perustelu on siis sama kuin monilla perustulon kannattajilla, jotka usein kuitenkin painottavat pienituloisten tekemän työn kannustavuutta.

Keskustelu perustulosta on ollut aktiivista erityisesti Hollannissa, Belgiassa, Ranskassa, Australiassa, Itävallassa, Irlannissa, Uudessa Seelannissa, Saksassa ja viimeksi myös Italiassa. Pohjoismaista aihe on ollut esillä eniten Tanskassa ja Suomessa. Ruotsissa hyvinvointivaltiolla on ollut perinteisesti vankka kannatus kansalaisten keskuudessa eikä radikaaleista uudistuksista ole syntynyt laajaa keskustelua. Sosialidemokraattiset perinteet ovat myös olleet siellä vahvoja ja työttömyys on ollut alhaisella tasolla (Andersson 1988).

Yhdysvalloissa ja Kanadassa ei ole puhuttu niinkään perustulosta vaan negatiivisesta tuloverosta. Esimerkiksi Friedman (1962) kritisoi tuolloista amerikkalaista sosiaalietuusjärjestelmää tehottomuudesta, ja siitä, ettei se kannustanut riittävästi työn tekemiseen ja työllistii liiaksi hyväpalkkaisia virkamiehiä. Negatiivisen tuloveron tavoitteena on ollut ennen kaikkea avustusjärjestelmän yksinkertaistaminen ja sosiaalietuuksien väärinkäytösten ehkäiseminen, ei niinkään työllisyyden edistäminen (Mattila 2001).

Suomessa perustulosta on keskusteltu jo 1970-luvulla, mutta vilkkaammin vasta 1990-luvun puolivälistä lähtien³. Tähän on vaikuttanut merkittävästi Osmo Soininvaaran (1994a, 1994b, 1999) kirjojen julkaiseminen. Perustulo sai uutta tuulta siipiensä alle vuoden 2007 eduskuntavaalien alla, kun Vihreät ottivat sen vaaliohjelmaansa. Perustulon toteuttamiseksi valittiin kuitenkin pragmaattinen vaihtoehto, jossa esitettiin sellaisia ratkaisuja, joissa "... on perustulon kaltaisia sosiaaliturvan ja verotuksen oikeudenmukaisuutta ja kannustavuutta parantavia ominaisuuksia." (Vihreä Liitto 2007). Myös useat poliittiset ajatushautomot aktivoituivat ja esittivät omia näkemyksiään perustulosta.

Ennen vuoden 2011 vaaleja Vasemmistoliitto julkaisi toisena suomalaisena puolueena oman perustulomallinsa. Seuraavien vaalien alla myös Kokoomuksessa sekä Keskustassa oli jonkinasteista myönteistä suhtautumista aiheeseen. Sipilän hallitus toteuttikin perustulokokeilun vuosina 2017-2018. Mannisen (2016) mukaan perustulo on nykyään noussut Suomessa pysyväksi keskusteluaiheeksi niin poliitikkojen kuin yksittäisten kansalaistenkin keskuudessa⁴. Vasemmistoliitto julkisti uudistetun perustulomallinsa vuonna 2018.

Lukuisista aiheeseen liittyvistä tutkimuksista huolimatta perustulon käytännön vaikutukset ovat jääneet edelleen - ainakin osittain - epäselviksi. Tämän selvityksen tavoitteena on esittää selväpiirteinen, koko aikuisväestön kattava perustulomalli ja realistiset arviot sen välittömistä vaikutuksista verotuottoihin, tulonjakoon, köyhyyteen ja taloudellisiin kannustimiin Suomessa.

³ Mm. Lahtinen (1992), Andersson (1988) ja Korpinen (1990).

⁴ Ks. myös Andersson, Lahtinen (1992) & Kangas (2002), Ylikahri (2007), Kopra (2007) sekä Perkiö (2013 ja 2016).

Keskeiset sosiaalietuudet on korvattu kokonaan tai osittain perustulolla, minkä lisäksi tuloverojärjestelmää on muutettu merkittävästi. Kokonaisuus on moninainen ja vaikeasti hahmotettavissa, minkä johdosta kunkin osa-alueen vaikutukset on laskettu erikseen. Yhteisvaikutus muodostuu näiden erikseen laskettujen osien summasta.

Etuuksien korvaamista perustulolla ja mallin verorahoituksen toteuttamista on arvioitu varsin yksityiskohtaisesti. Sen sijaan ei ole tehty kattavia ehdotuksia perustulon mahdollisesti edellyttämistä muutoksista muihin etuuksiin, ennen kaikkea yleiseen asumistukeen. Näillä ei kuitenkaan ole katsottu olevan merkittävää vaikutusta keskeisiin tuloksiin.

Laskelmat on tehty mikrosimulointimallilla, jonka lähtötietoina on monipuolinen ja laadukas, pääosin rekistereihin pohjautuva otosaineisto. Mallia on käytetty noin kolmen vuosikymmenen ajan kaikkiin tuloverotukseen ja useimpiin sosiaalietuuksiin liittyvien uudistusten vaikutusarvioissa. Aineistolaskelmien ohella on tehty esimerkkilaskelmia, jotta voidaan havaita, miten perustulon vaikutukset kohdentuvat tulonmuodostukseltaan erilaisiin henkilöihin ja rakenteeltaan erilaisiin kotitalouksiin.

Perustulon vaikutuksia kansalaisten käyttäytymiseen ei ole arvioitu. Lyhyttä yleiskuvausta lukuun ottamatta ei ole myöskään käyty läpi sitä monimuotoista keskustelua, jota perustulosta on vuosikymmenten kuluessa käyty. Tästä on olemassa laaja kirjallisuus⁵.

On syytä korostaa, että tässä esitettyyn malliin ei sisälly arvovalintoja. Kuitenkin etuuksien ja verotuksen muutoksissa on pyritty noudattaman tiettyä suoraviivaisuutta, jonka on katsottu sisältyvän perustulon ”ominaispiirteisiin”. Nämä heijastuvat väistämättä eri tavoin erilaisten kotitalouksien toimeentuloon.

Luvussa 2 tarkastellaan mitä perustulolla tarkoitetaan, mitä sillä tavoitellaan ja miten se eroaa negatiivisesta tuloverosta. Luvussa 3 esitetään tarkasteltava malli ja sen perustelut. Luvussa 4 kuvataan laskelmissa käytettyä simulointimallia, sen aineistoa ja laskentamenetelmää. Joiltain osin kuvaukset ovat melko yksityiskohtaisia, jotta voidaan läpinäkyvästi osoittaa, miten arviointilaskelmat on käytännössä tehty. Luvussa 5 tarkastellaan perustulon rahoitusta siltä osin, kun se on toteutettu tuloverotusta muuttamalla. Luvussa 6 esitetään tulokset ja luvussa 7 yhteenveto perustulomallin keskeisistä vaikutuksista, minkä lisäksi tuodaan esille eräitä muita selvityksessä esiin nousseita näkökohtia.

⁵ Ks. esim. <https://perustulo.org/>, <https://basicincome.org/>, <http://basicincome2013.eu/>, <http://basinkomst.nu/> ja <https://www.ubie.org/>.

2 Taustaa

2.1 Mikä on perustulo?

Perustulosta ovat esittäneet näkemyksiään yksittäiset kansalaiset, tutkijat, kansalaisjärjestöt sekä poliittiset puolueet. Osin niitä on kehitetty erilaisista ideologisista lähtökohdista, osin pragmaattisesti pyrkimällä kehittämään vero- ja etuusjärjestelmiä haluttujen tavoitteiden mukaisesti. Ehdotukset eivät ole sisällöllisesti yhteneväisiä, vaan pikemminkin hyvin hajanaisia. Vähimmillään sellaiset nykyjärjestelmän verosta tehtävät vähennykset, jotka maksetaan myös negatiivisina, mielletään perustulon ensimmäiseksi vaiheeksi. Toisessa ääripäässä taas sen edellytetään korvaavan kaikki nykyiset kotitalouksille maksetut tulonsiirrot. Eräissä ehdotuksissa edellytyksenä on työvelvoite, joskus taas kotitalouden rakenne ja jopa tulot voivat vaikuttaa perustulon suuruuteen. Van Parijsin (2004) käsityksen perustulosta jakanevat useimmat asiaan vihkiytyneet. Sen mukaan perustulo "... on julkisen yhteisön kaikille sen yksittäisille jäsenille maksama tulo ilman tarveharkintaa ja ilman edellytyksiä työn tekemisestä".

Julkisen yhteisö on määritelmällisesti jonkinlainen kansalaisten kontrolloima poliittinen yhteisö. Sen ei kuitenkaan tarvitse olla valtio, vaan se voi olla hierarkiassa sen ylä- tai alapuolella. Useimmissa ehdotuksissa perustulon maksaa kuitenkin valtio, mihin viittaavat myös saman tyyppisistä malleista käytetyt erilaiset termit, kuten kansalaispalkka, kansalaistulo, kansallinen osinko tai valtion bonus. Periaatteessa perustulon voi kuitenkin maksaa esim. osavaltio, maakunta tai kunta. On myös ehdotettu Euroopan Unionin tasoista ja jopa maailmanlaajuisista perustulomallia (Frankman 2002).

Julkisyhteisön rahoittama perustulo voidaan maksaa joko "korvamerkityistä" varoista tai vaihtoehtoisesti yleisistä verovaroista. Useimmat, jotka kannattavat edellistä vaihtoehtoa, ajattelevat rahoituksen perustuvan johonkin erilliseen veroon, esimerkiksi kiinteistöveroon tai luonnon resurssien käytöstä perittävään veroon. Jälkimmäisen vaihtoehdon mukaan perustulo rahoitetaan yleisistä verovaroista, kuten muutkin julkiset etuusmenot. Maailmanlaajuisesta perustulosta kiinnostuneet ovat pohtineet esimerkiksi spekulatiivisiin pääomaliikkeisiin kohdistuvaa "Tobinin veroa" tai informaatio siirtoihin perustuvaa "bittiveroa".

Perustulo maksetaan *kaikille yhteisön yksittäisille jäsenille*. Sitä ei siis makseta perheelle, kotitaloudelle tai sen päämiehelle. Näin määriteltynä perustulo poikkeaa esimerkiksi yleisestä asumistuesta tai toimeentulotuesta, jotka Suomessa ovat asuntokunta- ja perhekohdaisia. Täysin yksilöllisin perustein maksettu perustulo on myös sama riippumatta kaikille siitä, minkälaisessa kotitaloudessa henkilö asuu. Viranomaisten kontrolli ihmisten elinolosuhteista ei siten ole tarpeen. Osa kannattaa perustulon maksamista ainoastaan aikuisille, joskus myös lapset on katsottu oikeutetuiksi perustuloon (esim. OECD 2018a ja OECD 2018b)⁶. On myös erilaisia käsityksiä siitä, tuleeko perustulon olla kaikille saman suuruinen.

Joissakin ehdotuksissa perustulo rajoitetaan koskemaan vain työikäisiä henkilöitä, mutta on myös malleja, joissa se myönnetään myös eläkeiän saavuttaneille, joko saman suuruisena tai määrältään hieman suurempana. Mikäli henkilö saa täyden ylläpidon julkisesti kustannetussa laitoksessa, kuten armeijassa, vankilassa, vanhainkodissa tms., täysimääräisen perustulon maksamiseen kyseiseltä ajalta ei ole perusteita.

Yhteisön jäsenyys voidaan määritellä suppeasti tai laajasti. Esimerkiksi termillä kansalaispalkka tai kansalaistulo halutaan yleensä korostaa, että tuki maksetaan vain kyseisen maan kansalaisille. Perustulo on tällöin maan kansalaisen ”oikeus”. Jos kuitenkin ajatellaan perustulon olevan osa maassa asuvien ihmisten toimeentuloturvaa sekä köyhyyden ja syrjäytymisen vastaista politiikkaa, yhteiskunnan jäsenyys on nähtävä laajemmin kuin pelkästään kansallisuuslainsäädännön näkökulmasta. Tällöin oikeus perustuloon koetaan samalla tavoin kuin oikeus viimesijaiseen toimeentuloturvaan.

Tulo maksetaan rahana, ei luontoisetuna tai vain tiettyyn tarkoitukseen soveltuvana tukena (esim. ruokalipukkeet tai asumisen tuki). Tulo maksetaan ilman rajoituksia sen suhteen, miten ja milloin se käytetään, esimerkiksi kulutetaanko vai säästetäänkö se. Perustulon katsotaan yleensä täydentävän - ei korvaavan - julkisia palveluja, kuten esimerkiksi ilmaista koulutusta ja perusterveydenhoitoa. Tulo maksetaan säännöllisesti, viikoittain tai kuukausittain, mutta yhtenä kertaluonteisena suorituksena maksettu tulo ei ole perustulo.

Perustulon keskeinen piirre on, että se maksetaan *ilman tarveharkintaa*, eli tuen suuruus ei ole riippuvainen henkilön tuloista tai varallisuudesta. Tämä aiheuttaa usein eniten hämmennystä: miksi maksaa perustuloa hyvätuloisille, jotka eivät sitä tarvitse. Järjestelmää on kuitenkin arvioitava kokonaisuutena, eli myös sen rahoitus on otettava huomioon.

6 Ensin mainittu on Suomea koskeva maaraportti ja jälkimmäinen sen taustamateriaalia.

2.2 Mitä perustulolla tavoitellaan?

Yleensä perustulon ajatellaan tasaavan tulonjakoa, lieventävän köyhyyttä, lisäävän sukupuolten välistä tasa-arvoa, vapauttavan työmarkkinoita helpottamalla pienipalkkaisten sekä osa-aikaisten töiden vastaanottamista ja tehostavan työmarkkinoiden toimintaa lieventämällä kannustinloukkujen aiheuttamia ongelmia, lisäävän yrittäjyyttä, poistavan työnteon hallinnollisia esteitä, säästävän julkisen sektorin hallinnollisia kustannuksia ja estävän sosiaaliturvan väärinkäytöksiä. Se, mitä näistä kulloinkin painotetaan, ilmentää yleensä esittäjänsä näkemyksiä hyvän vero- ja etuusjärjestelmän tavoitteista.

Eräs keskeinen argumentti perustulon puolesta on huoli *tuloerojen lisääntymisestä*. Tämä liittyy arvioon, että palkka-, yrittäjä- ja omaisuustulot jakautuvat tulevaisuudessa entistä epätasaisemmin. Perustulon odotetaan olevan tälle markkinoiden kehitykselle vastakkainen ja tasaavan tulonjakoa sekä vähentävän köyhyyttä. Työperäiset etuudet eivät ole universaaleja eivätkä paranna kaikkein köyhimpien asemaa yhtä tehokkaasti. Toisaalta tarveharkintaisia etuuksia eivät saa kaikki niihin oikeutetut. Tämä etuuden alikäyttö voi johtua muun muassa siitä, että pelätään leimautumista (stigmatisointi), tukeen ei tiedetä olevan oikeutettu tai etuuden saantiin liittyvät tiedot eivät välity oikein. Tällaisten tarveharkintaisien etuuksien alikäyttö on koettu merkittäväksi ongelmaksi anglosaksisessa kirjallisuudessa⁷. Perustulon puolesta on esitetty myös näkökohta, että universaali tuki ei ole kenellekään nöyryyttävä.

Naisten katsotaan usein hyötyvät perustulosta, ja siten sen edistävän *sukupuolten välistä taloudellista tasa-arvoa*. Suomessa tämä ei kuitenkaan ole yhtä painava näkökohta perustulon puolesta kuin esimerkiksi Keski- ja Etelä-Euroopassa.

Monet perustulon kannattajat toivovat sen *vapauttavan työmarkkinoita* poistamalla mm. minimipalkan edellytykset. Sen odotetaan myös lisäävän lyhytaikaisia osa- ja määräaikaisia töitä poistamalla niiden hallinnolliset esteet ja tekemällä työnteosta aina taloudellisesti kannattavaa. Toisaalta tasoltaan kohtuullinen perustulo antaa mahdollisuuden poistua työmarkkinoilta vapaaehtoisesti. Osa ihmisistä voi siten hakeutua muihin toimintoihin, mikäli se on taloudellisesti mahdollista (esim. kirjailijat, muusikot, taidemaalarit, kuvanveistäjät, näyttelijät tai harrastuksissa kiinteästi toimivat). Raskasta, epämiellyttävää ja pienipalkkaista ansiotyötä tekevät voivat myös lopettaa työnteon kokonaan tai osittain. Tähän perustuu myös usein esitetty kritiikki perustuloa vastaan: työn tarjonta yhteiskunnassa saattaa vähentyä.

⁷ Englanninkielisessä kirjallisuudessa puhutaan "non take-up"- ongelmasta. Suomen toimeentulotuen alikäyttöä ovat tutkineet mm. Virjo (2000), Kuivalainen (2007) ja Bargain et al (2012).

Toisaalta perustulon odotetaan parantavan työmarkkinoiden dynaamisuutta ja tehokkuutta lisäämällä sekä monipuolistamalla työn tarjontaa. Kaikki saavat saman perustulon, ovatpa he työssä, työttömiä, sairaita, työkyvyttömiä, eläkeläisiä, hoitavat kotona lapsia tai ovat tekemättä mitään. Perustulo on siis riippumaton henkilön työmarkkina-asemasta. Tällaisessa järjestelmässä työtön, tai vaikka eläkeläinen, voi hakeutua työmarkkinoille tilapäisesti, osa-aikaisesti tai kokoaikaisesti ilman että etuus pienenee.

Perustulon on arvioitu myös *helpottavan yrittäjäksi ryhtymistä*, kun määräaikainen ja tilapäinen työ lisääntyy. Jo kaksi vuosikymmentä sitten Atkinson (1993) totesi, että lisääntyvä kilpailu ja kasvava epävarmuus sekä teknologinen muutos tulevat lisäämään tällaisia joustovaatimuksia. On myös arveltu, että vaikka työelämän joustoilla on kääntöpuolensa, riittävän perustulon turvin työntekijöiden on helpompi hyväksyä nämä muutokset.

Perustulojärjestelmään ei sisälly *hallinnollisia esteitä* siirryttäessä työmarkkinoille. Nykyisin työttömän siirtyessä ansiotyöhön etuuden ja palkanmaksun välille jää tulottomia periodia. Muun muassa tästä muodostuva ”byrokratia-loukku” voi olla merkittävä haittatekijä, joka estää ottamasta lyhytaikaista työtä vastaan. On esitetty, että nykyinen järjestelmä suorastaan lukitsee työmarkkinoiden ulkopuolelle sellaiset työttömät, joille pätkätyöt ovat ainoa todellinen vaihtoehto päästä ansiotyöhön.

Tarveharkinnan poistamisen toivotaan *vähentävän hallinnollisia kustannuksia*, kun etuuksien saantiin liittyvä hallinnollinen työ (etuuksien myöntämispäätökset, tulojen ja samaan talouteen kuuluvien selvittäminen, väärinkäyttöihin liittyvät tarkistukset ym.) ei enää ole tarpeen. Hallinto muodostuu yksinkertaiseksi, kun perustulo maksetaan esimerkiksi kuukausittain ilman ehtoja kaikkien kansalaisten pankkitilille. Myös nykyisistä eri etuuksien päällekkäisistä maksatuksista johtuvien väärinkäytösten voidaan olettaa vähenevän.

Edellä esitetyt perustuloon liitetyt piirteet ovat pelkistyksiä. Jotkut niistä voivat toteutua sellaisenaan vain puhdaspiirteisessä perustulomallissa. Lähtökohtaisesti voidaan arvioida, että mitä realistisemmaksi mallia muokataan, sitä suurempi osa sen eduista häviää. Esimerkiksi kohtuullisen asumistason turvaaminen kaikille kansalaisille edellyttää jonkinlaista asumistukijärjestelmää. Myös mahdollisuus viimesijaiseen harkinnanvaraiseen toimeentuloturvaan on oltava olemassa, sillä elämäntilanteiden kirjo on moninainen.

2.3 Perustulo ja negatiivinen tulovero

Perustulo ja negatiivinen tulovero ovat taloudellisilta perusteiltaan identtisiä siinä mielessä, että samoilla lähtöoletuksilla tuensaajien käytettävissä olevat tulot muodostuvat samoiksi. Tätä järjestelmien samanlaisuutta voidaan kuvata yksinkertaisessa mallikehikossa,

jossa tulovero on suhteellinen eikä verovähennyksiä ole. Jos negatiivisessa tuloverojärjestelmässä verotettavaa tuloa ei ole lainkaan, tuki maksetaan täysimääräisenä. Mikäli tällaisessa mallissa verotettavan tulon alaraja on X euroa, veroprosentti t ja veronalainen työtulo Y, käytettävissä oleva tulo D muodostuu kaavan (1) mukaisesti bruttomääräisestä työtulosta sekä veron kokonaismäärästä ($t \cdot X - t \cdot Y$).

$$D = Y + (t \cdot X) - t \cdot Y \quad (1)$$

Kun työtulo (Y) on nolla, käytettävissä oleva tulo (D) on negatiivisen tuloveron enimmäismäärä ($t \cdot X$). Mikäli työtulo on positiivinen, mutta verotettavan tulon alarajaa pienempi ($Y < X$), käytettävissä olevaksi tuloksi muodostuu ansiotulo (Y) ja määrä, jolla negatiivisen tulon enimmäismäärä ylittää ansiotulosta maksettavan veron. Verotettavan tulon alarajalla negatiivisen tuloveron enimmäismäärä ($t \cdot X$) on sama kuin työtulosta maksettava vero ($t \cdot Y$), ja käytettävissä oleva tulo on sama kuin bruttomääräinen työtulo. Kun työtulo ylittää verotettavan tulon alarajan, henkilö alkaa maksaa positiivista veroa ($t \cdot Y > t \cdot X$).

Vastaavassa perustulojärjestelmässä perustulo on sama kuin negatiivisen tuloveron enimmäismäärä, ja veronalaisesta työtulosta maksetaan saman tuloveroprosentin mukainen vero. Kun siis yhtälön (1) termi ($t \cdot X$) korvataan termillä B (perustulo) ja siirretään se yhtälön oikealle puolella ensimmäiseksi, kuvataan perustulomallia⁸.

$$D = B + (1 - t) \cdot Y \quad (2)$$

eli käytettävissä oleva tulo on perustulo lisättyä tuloveron jälkeisillä muilla työtuloilla. Tämä voidaan esittää negatiivisessa tuloverojärjestelmässä siten, että kaikki saavat saman verotuen, eli negatiivisen tuloveron enimmäismäärän ($t \cdot X$), mutta maksavat työtuloistaan veron tavanomaiseen tapaan. Järjestelmien toimintaa havainnollistaa Taulukko 1, jossa verotettavan tulon alaraja (X) on 600 euroa ja veroprosentti (t) 50. Negatiivisen tuloveron enimmäismääräksi ($t \cdot X$) ja perustuloksi (B) muodostuu siten 300 euroa.

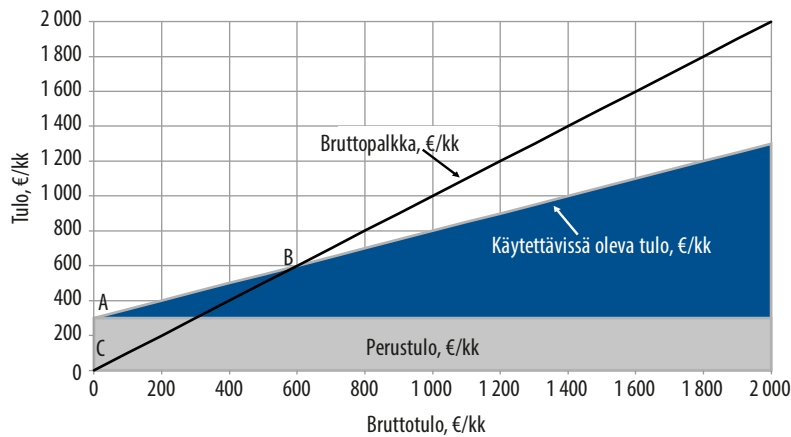
Taulukko 1. Käytettävissä oleva tulo negatiivisessa tuloveromallissa ja perustulomallissa, euroa/kk

Tulo (Y)	Vero-% (t)	Negatiivinen tuloveromalli			Perustulomalli	
		Alaraja (X)	Vero ($t \cdot X - t \cdot Y$)	Nettotulo (N)	Perustulo (B)	Nettotulo (N)
0	50	600	-300	300	300	300
400	50	600	-100	500	300	500
600	50	600	0	600	300	600
1000	50	600	200	800	300	800

⁸ Tässä yhteydessä on oletettu, että perustulo on verovapaa.

Kuviossa 1 on esitetty sama graafisesti. Täysimääräinen negatiivinen tulovero saadaan pisteessä A (300 €/kk), kun työtuloja ei ole. Työtulon lisääntyessä tuki pienenee verotettavan tulo alarajaan asti, eli pisteeseen B (tulot 600 €/kk). Alue ABC kuvaa negatiivisen tuloveron määrää. Pisteiden B jälkeen maksetaan positiivista tuloveroa, jota vastaa kuviossa bruttopalkan ja käytettävissä olevaa tuloa kuvaavan viivan välinen alue. Perustulo puolestaan on sama kuin negatiivisen tuloveron enimmäismäärä (300 €/kk), minkä lisäksi kuviossa bruttopalkan ja käytettävissä olevaa tuloa syntyy veronjälkeisestä nettotulosta. Molemmilla malleissa tummennetut alueet kuvaavat käytettävissä olevaa tuloa.

Kuvio 1. Käytettävissä oleva tulo negatiivisessa tuloveromallissa ja perustulomallissa, euroa/kk.



Keskeinen mallien välinen ero on siinä, että negatiivista tuloveroa maksetaan ainoastaan niille, joiden tulot alittavat verotettavan tulo alarajan. Henkilöt, joiden tulot ylittävät verotettavan tulo alarajan, saavat saman tuen verovähennyksen muodossa.

Negatiivisessa tuloverojärjestelmässä maksuliikenne on suhteellisen vähäistä, kun rahaa siirtyy vain yhteen suuntaan. Siihen liittyy kuitenkin käytännön vaikeuksia, muun muassa tulotietojen selvittämistä. Perustulomallissa sen sijaan tällaisia ongelmia ei lähtökohtaisesti ole. Siinä tosin muodostuu edestakaista maksuliikennettä, kun julkinen yhteisö maksaa ensin perustulon kaikille kansalaisille, mutta perii sen sitten, osittain tai kokonaan, takaisin tuloverona. Tällainen edestakainen maksuliikenne ei kuitenkaan ole välttämättä tehotonta tai hallinnollisesti hankalaa nykyisessä tietoyhteiskunnassa⁹. Toinen eroavaisuus on siinä, että negatiivinen tulovero ei ole vastikkeeton, ja työttömien velvoite hakea työtä säilyy.

⁹ Nykyistäkin etuuksista huomattava osa maksetaan veronalaisina, eli osa niistä palautuu veroina takaisin.

Negatiivisen tuloveromallin merkittävin ongelma on kuitenkin se, että etuus maksetaan kuukausittain, mutta henkilöverotus toimitetaan vuositasolla. Vuoden aikana tulot saattavat vaihdella huomattavasti eri kuukausina. Esimerkiksi alkuvuoden työttömänä ollut henkilö voisi saada negatiivista tuloveroa, mutta työllistyessään myöhemmin vuositulot saattaisivat muodostua niin suuriksi, ettei niiden mukaan tukeen olisikaan ollut oikeutta. Tämän johdosta negatiivinen tuloveromalli edellyttäisi todennäköisesti siirtymistä kuukausikohtaiseen verotukseen, jolloin kuitenkin nykyisten vuositasolla tehtävien vähennysten laskeminen muodostuisi ongelmalliseksi. Siirtyminen lähdeverotukseen olisi mahdollinen vaihtoehto, mutta silloin pitäisi luopua progressiivisesta tuloverotuksesta.

Negatiivista tuloveroa vastaava tuki voidaan maksaa verotuen sijasta kuukausittaisena suorana etuutena, kuten perustulona tai ns. yleistukena¹⁰, ilman edellä kuvattuja ongelmia.

10 Ks. Maanselkä (2017).

3 Laskentamenetelmä

3.1 Mikrosimulointi

Aineistolaskelmat

Verotuksen ja etuuksien mikrosimulointimallit on kehitetty kyseisiin järjestelmiin tehtävien uudistusten arviointiin. Tällaisissa malleissa keskeisessä asemassa ovat tilastollisesti edustavat ”mikroaineistot”, jotka sisältävät yksilötasoisia kotitalouksien taloudelliseen toimintaan liittyvää tietoa. Laskentamallit puolestaan muodostuvat verojen ja etuuksien laske-
miseksi tarvittavista ohjelmista ja niiden käyttämistä parametreista. Näitä muuttamalla voidaan ”simuloida” erilaisia vaihtoehtoja vero- ja etuusjärjestelmien muuttamiseksi.

Otosaineistojen edustavuus perustuu todennäköisyysotantaan, eli kotitalouksien esiintymistodennäköisyyteen koko väestössä. Tämän mukaisesti kaikille otoshenkilöille saadaan omat tilastolliset menetelmin lasketut painokertoimet (korotuskertoimet), joiden avulla yksilötason tiedot saatetaan kuvaamaan koko väestöä. Kotitalouden kaikkien jäsenten painokertoimet ovat samat. Simulointitulokset ovat sekä yksilö- ja kotitaloustasoisia että koko väestön tasoisia. Tyypillisiä tuloksia ovat muutokset käytettävissä olevissa tuloissa, veroasteissa, verotuotoissa sekä tuloeroissa ja köyhyydessä. Tulokset voidaan edelleen esittää eri ominaisuuksien mukaan luokiteltuna (sosioekonominen asema, alue, ikä, sukupuoli, tulo-
taso yms.).

Keskeistä mallituloksia arvioitaessa on niiden käyttämän aineiston edustavuus, laatu ja monipuolisuus. Koko vaikuttaa tilastolliseen edustavuuteen ja mahdollistaa pienempien ryhmien tarkastelun. Aineiston laatu puolestaan ilmenee tietojen luotettavuutena. Lisäksi edellytyksenä on monipuolinen aineisto, joka sisältää kaikki laskennassa tarvittavat keskeiset tiedot. Suomessa, kuten muissakin Pohjoismaissa, verotuksen ja etuuksien simulointimallit käyttävät laadukkaita, pääosin rekisteripohjaisia aineistoja.

Tilastovuoden aineistot päivitetään yleensä myöhempien vuosien tasoisiksi. Näin tehdään siksi, että esimerkiksi tuloissa, menoissa sekä väestön määrässä ja rakenteessa tapahtuvat muutokset vaikuttavat paitsi verotuottoihin myös käytettävissä olevien tulojen

jakautumiseen. Kuten tilastovuoden aineistossa myös ajantasaistetuissa aineistoissa tavoitteena on saattaa tiedot mahdollisimman ”oikealle” tasolle niin yksilö- ja kotitalousta-solla kuin myös koko maan tasolle korotettuna. Myös laskentaohjelmat ja parametrit ajan-tasaistetaan siten, että ne ovat eri ajankohtien vero- ja etuuslainsäädännön mukaisia.

Eri vuosien aineistoilla ja simulointilaskelmilla pyritään siis kuvaamaan kotitalouksien kyseisten vuosien tulonmuodostusta ja rakennetta. Tällaisilla malleilla voidaan laskea paitsi kuluvan vuoden myös tulevien vuosien verotuotot ja tulonjakovaikutukset tiettyjen tuloista, menoista, lainsäädännöstä sekä väestön demografiasta tehtyjen ennusteiden pohjalta. Tulo- ja menotiedot päivitetään yleensä niiden kehitystä ennakoivien indeksien avulla. Väestön kasvu sekä demografista kehitystä vastaavat muutokset, kuten eläkeläisten, palkansaajien, työttömien ja yrittäjien lukumäärien muutokset, tehdään kehittyneissä malleissa painottamalla korotuskertoimia uudelleen¹¹.

Tämän selvityksen laskelmat on tehty edellä kuvatun kaltaisella TUJA-mikrosimulointimallilla¹². Malliaineisto on Tilastokeskuksen tulonjakotilaston palveluaineisto, jonka tiedoista merkittävä osa on kerätty viranomaisten rekistereistä, kuten väestö-, vero-, eläkevakuutus-, sairausvakuutus-, kuntoutus-, opintotuki-, elatustuki-, asumistuki-, toimeentulotuki- ja sotilasvammarekistereistä. Rekisteritietoja on täydennetty haastattelutiedoilla, joilla on kerätty kotitalouksien asemaan liittyviä luokittelutietoja sekä joitakin sellaisia tulotietoja, joita rekistereistä ei ole saatavissa. Aineistoon eivät sisälly pysyvästi ulkomailta asuvat, osoitteettomat ja laitospöytä (lähinnä pitkäaikaisesti vanhainkodeissa, hoitolaitoksissa, vankiloissa tai sairaaloissa asuvat).¹³

Simulointimenetelmän rajoitukset

Keskeiset veronalaiset etuudet ovat eläketuloja lukuun ottamatta suhteellisen luotettavasti mallinnettavissa. Eläkkeitä ei voi riittävien taustatietojen puuttuessa mallintaa, mutta kuukausieläkkeet voidaan laskea kohtuullisen luotettavasti eläkekuukausien perusteella. Merkittävimpien päivärahajien osalta aineisto sisältää muun muassa tuen kokonaismäärän, tukipäivät ja etuuden perusteena olevan tulon. Osa etuusjaksoista perustuu rekisteritietoihin, osa haastattelutietoihin. Joiltain osin nämä etuusjaksot ovat päällekkäisiä, jolloin niiden yhdistäminen toisensa poissulkeviksi ei kaikissa tapauksissa muodostu täysin luotettavasti. Kokonaistasolla tuensaajien lukumäärät, etuusjaksot sekä päivä- ja

11 Immervoll et al. (2005) kutsuvat menetelmää nimellä ”Static data ageing techniques”.

12 Ks. Niinivaara ja Viitamäki (2005).

13 Käytetty Tilastokeskuksen palveluaineisto on vuodelta 2016. Sen otoskoko on 24 818 henkilöä ja 10 210 kotitaloutta. Kustakin otoshenkilöstä on yli 800 tietoa. Suomessa on toinen säännöllisessä käytössä oleva mikrosimulointimalli, Tilastokeskuksen ylläpitämä SISU-malli, jossa aineiston otoskoko on merkittävästi suurempi. Kyseinen malli on käytössä useissa etujärjestöissä ja valtion organisaatioissa.

kuukausikohtaiset keskimääräiset etuudet vastaavat kuitenkin kohtuullisen hyvin tilastotietoja. Myös eri henkilöryhmille lasketut perustulopäivät ja päiväkohtaiset perustulot ovat johdonmukaisia.

Joistakin veronalaisista, perustulolla korvattavista etuuksista on olemassa tieto vuoden aikana maksetusta määrästä, mutta ei etuusjaksoista. Niihin voi myös sisältyä sekä vähimmäisturvan että ansioturvan taseisia etuuksia, joten päivä- tai kuukausikohtaista etuutta ei voi laskea. Näitä on käsitelty vähimmäisetuuksina, eli ne on sellaisenaan korvattu perustulolla. Kyseisiä etuuksia on otosaineistossa yhteensä vajaat 300 miljoonaa euroa, eikä kuvulla menettelyllä ei ole merkittävää vaikutusta tuloksiin.

Etuuksien mallintamisessa keskeiset luotettavuusongelmat liittyvät asumistukiin ja toimeentulotukeen, joiden laskenta perustuu kuukausikohtaisiin tietoihin ruokakunnan ja perheen tuloista sekä menoista. Palveluaineistossa useimmat tiedot ovat kuitenkin vuositasoisia, minkä johdosta kyseisten tukien perusteena olevat tulot on otettu huomioon keskimääräisinä kuukausituloina. Simuloidut asumistuet ovat kustannusvaikutuksiltaan kohtuullisen hyviä, mutta niihin liittyy varsinkin jakaumien osalta epävarmuutta.

Toimeentulotuessa edellä mainittua "aikaongelmaa" on lähestytty laskemalla erilaisia "statuksia" vuoden aikana haastattelu- ja tulotietoja yhdistelemällä, eli on arvioitu, montako kuukautta henkilö on palkansaajana, eläkkeellä, opiskelijana jne. Tämän jälkeen kullekin statusperiodille on laskettu nettomääräiset kuukausitulot sekä toimeentulotuen tarve. Kun toimeentulotukea ei makseta kotitaloudelle vaan yksin asuvalle tai perheelle, laskentamalliin on muodostettu myös perhekäsite. Näin toteutettuna toimeentulotuen mallintaminen paranee, mutta siihen liittyy lukuisia epävarmuuksia ja tuloksia on pidettävä lähinnä suuntaa antavina.

Tarveharkintaisissa etuuksissa ei ole otettu huomioon mahdollista alikäyttöä, eli kaikkien etuuteen oikeutettujen on oletettu myös hakevan niitä. Tältä osin mallilaskelmat voivat yliarvioida etuuksia. Tämän merkitys on todennäköisesti vähäinen tällaisissa vaikutusarvioissa, joissa keskeistä ovat uudistusten aiheuttamat muutokset.

Mikäli henkilö saa soviteltua työttömyysetuutta, etuuden taso tulisi ensin korottaa vastaamaan täysimääräistä työttömyysetuutta, ja sen jälkeen siitä tulisi vähentää perustuloa vastaava osuus aiemmin kuvatulla tavalla. Soviteltua päivärahaa ei laskelmissa kuitenkaan ole otettu huomioon aineistorajoituksista johtuen. Tällaisille työttömille on maksettu perustulo sovitellun päivärahan lisäksi. Tämä vastaa tilannetta, jossa soviteltu päiväraha on perustulon verran täysimääräistä pienempi.

Dynaamiset mallit

TUJA on staattinen simulointimalli, jolla ei ole arvioitu muutosten vaikutusta henkilöiden käyttäytymiseen. Tällaisilla staattisilla malleilla lasketaan verotukseen ja etuuksiin tehtävien muutosten välittömät vaikutukset olettaen, että kaikki muut tekijät pysyvät muuttumattomina. Creedy et al. (2002) kutsuvat näitä ”non-behavioral”- malleiksi. Vastaavasti ”behavioral”- malleihin on estimoitu vaikutukset muun muassa työn tarjontaan ja hyödykkeiden kysyntään. Tällaisissakin malleissa henkilöihin ja kotitalouksiin liittyvät ominaisuudet ovat usein annettuja, kuten kotitalouksien rakenne, avioliitot, syntymät, eläkkeelle siirtymiset ja koulutus. Yleensä myös työn tarjontaa tarkastellaan ainoastaan muuttuneina työtunteina tietyssä työpaikassa, ei esimerkiksi lisätyössä tai erilaisella palkalla. Myös työvoiman määrä voi olla annettu, jolloin uusia työmarkkinoille hakeutuvia henkilöitä ei laskelmilla tavoiteta.

Varsinaisia dynaamisia mikrosimulointimalleja ovat sellaiset, joilla pyritään ottamaan huomioon pitkän aikavälin vaikutukset. Tällöin alkuperäinen otosväestö myös vanhenee ja erilaisten olosuhteiden muutokset estimoidaan niiden todennäköisyyksien mukaan. Dynaamiset mallit kuvaavat siten yksilön erilaisia riippuvuuksia koko elinkaaren ajan. Nämä riippuvuudet mallinnetaan tyypillisesti erillisillä osamalleilla, kuten demografinen malli, asumismalli, koulutusmalli, työmarkkinoille osallistumismalli, varallisuusmalli, säästämisen ja hyödykkeiden kysynnän malli (Kelly 2003 ja Fredriksen 2003). Tällaisia dynaamisia malleja käytetään lähinnä laajoissa ja kauaskantoisissa uudistuksissa, kuten eläke- ja opintotuki uudistuksissa. Kuitenkin verotuksen muutosten yhteydessä puhutaan yleensä dynaamisista vaikutuksista, vaikka niillä tarkoitetaan ainoastaan käyttäytymisvaikutuksia.

Käyttäytymisvaikutusten arviointi on yleistynyt etenkin akateemisten tutkijoiden käytössä olevissa mikrosimulointimalleissa. Poliittisen päätöksenteon apuna käytettävissä simulointimalleissa suhtautuminen niihin on kriittisempää, mikä johtuu luotettavien käyttäytymisparametrien saatavuudesta ja niiden soveltuvuudesta erilaisiin verotukseen ja etuuksiin liittyviin uudistuksiin. Systemaattisesti käytettynä tällaisen tiedon tulisi kattaa kaikki väestöryhmät, tulotasot, alueet, institutionaaliset sektorit jne. Käyttäytymismuutosten arviointi on jossain määrin helpompaa, mikäli tarkastelun kohteena on tietty yksittäinen ja kohtuullisen rajattu uudistus. Luotettavan tiedon puute, resurssirajoitusten ohella, lienee keskeinen syy siihen, miksi päätöksenteon apuna käytetyt simulointimallit ovat edelleen pääosin staattisia.

Erillinen dynaaminen laskentamoduuli mahdollistaa sen, että staattiset ja dynaamiset vaikutukset voidaan arvioida erikseen. Myös käyttäytymisvaikutukset on syytä laskea erillisellä laskentamoduulilla.

Esimerkkilaskelmat

Otosaineiston käytön ohella on hyödyllistä tehdä myös ns. fiktiiviseen tietoon perustuvia laskelmia. Itse asiassa tällaiset ovat välttämättömiä, jotta voidaan tarkastella tiettyjen yksittäisten vero- tai etuusperusteiden muutosten vaikutuksia eri tulotasoilla ja eri perhetyypeillä. Haatajan (1995) mukaan "...työskentely fiktiivisten tulonsiirtomallien parissa lisää ymmärrystä tulonsiirtojen ja verotuksen keskinäisistä riippuvuuksista. Mahdollisuus työskennellä aineistopohjaisten mallien kanssa syventää tätä ymmärrystä väestöryhmien ja tulonjaon näkökulmasta." Myös Immervoll (2004) korostaa tällaisten esimerkkilaskelmien havainnollisuutta, vaikka niiden avulla ei voikaan havaita väestön todellista heterogeensuutta.

Laskentaperusteet

Kaikki tämän selvityksen laskelmat on tehty vuoden 2019 tasossa. Aineistolaskelmissa on käytetty vuoden 2016 palveluaineiston pohjalta vuoden 2019 tasoon ajantasaistettua otosaineistoa. Mallilaskelmat on tehty siten, että nykyjärjestelmää kuvaava laskelma on tehty vuoden 2019 vero- ja etuusperusteilla ja vertailulaskelma perustulomallissa sovellettavilla vero- ja etuusperusteilla sekä laskentaohjelmilla.

Esimerkkilaskelmissa henkilöiden on oletettu asuvan asumistuen kolmannessa kuntaryhmässä¹⁴. Asumismenoina on käytetty erään tällaisella alueella olevan kaupungin (Lahden) toimeentulotuessa hyväksytyjä enimmäismääriä. Kunnallis- ja kirkollisveroja laskettaessa on käytetty maan keskimääräisiä kunnallisveroprosentteja. Tällaisten valintojen perusteena on laskea etuudet ja verot keskimääräisinä, ilman tiettyyn asuinalueeseen liittyviä ominaispiirteitä, jolloin vaikutukset voivat kärjistyä tai latistua.

3.2 Kannustavuuden ja tulonjaon mittaaminen

Taloudelliset kannustimet

Kaikissa työnteon kannustimia arvioivissa indikaattoreissa, efektiivisissä marginaaliveroasteissa, työllistymisveroasteissa, nettokorvausasteissa ja kynnyspalkoissa tarkastellaan käytettävissä olevien tulojen muutoksia. Näillä mittareilla pyritään ensinnäkin osoittamaan vero- ja etuusjärjestelmien välittömät vaikutukset kotitalouksien toimeentuloon ja toiseksi identifioimaan työn tarjontaan liittyvää päätöksentekoa. Viime vuosikymmenten aikana on korostettu tarvetta vähentää kansalaisten riippuvuutta yhteiskunnan maksamista etuuksista ja "tehdä työnteko taloudellisesti kannattavaksi".

14 Tässä kuntaryhmässä asuu eniten asumistukea saavia ruokakuntia.

Efektiivisillä marginaaliveroasteilla (EMTR) pyritään kuvaamaan sitä osuutta, joka lisätuloista "verotetaan" tuloveroina ja sosiaalivakuutusmaksuina sekä pienentyneinä etuuksina (Carone et al. 2003). Tällaisiin tarkasteluihin otetaan usein mukaan myös tulosidonnaiset päivähoitomaksut. Efektiivinen marginaaliveroaste lasketaan kaavalla

$$EMTR = \left(1 - \frac{\text{käytettävissä olevien tulojen muutos}}{\text{bruttopalkan lisäys}} \right) \times 100 \quad (1)$$

jossa jakajana on bruttopalkan lisäys ja osoittajana sen seurauksena syntyvä käytettävissä olevan tulon muutos. Jos 100 euron palkanlisäyksen seurauksena verot ja päivähoitomaksut lisääntyvät ja etuudet nettomääräisesti vähenevät yhteensä 60 euroa, käytettävissä olevat tulot lisääntyvät 40 euroa. Efektiivinen marginaaliveroaste on tällöin 60 prosenttia $100 \cdot (1 - 40/100)$.

Marginaalivaikutukset voidaan eritellä siten, että¹⁵

$$EMTR = \left(\frac{\Delta V + \Delta P - \Delta E - \Delta A - \Delta K - \Delta T}{\text{bruttopalkan lisäys}} \right) \times 100 \quad (2)$$

jossa ΔV on tuloverojen ja veronluonteisten maksujen muutos, ΔP päivähoitomaksun muutos, ΔE työttömyysetuuden nettomääräinen muutos, ΔA yleisen asumistuen muutos, ΔK lasten kotihoidontuen nettomääräinen muutos ja ΔT toimeentulotuen muutos.

Työllistymisveroasteilla kuvataan paljonko kotitalouden verot, etuudet ja maksut muuttuvat henkilön työllistyessä tietylle palkalle. Kyse ei siis ole palkan lisäyksestä, kuten efektiivisiä marginaaliveroasteita laskettaessa vaan "statuksen" muuttumisesta, työttömästä tulee työllinen. Kun kokonaan työtön ei saa palkkaa lainkaan, kaavoissa (1 ja 2) bruttopalkan lisäys tarkoittaa työllistymisen jälkeistä palkkaa. Myös tulojen rakenne muuttuu tällöin siten, että työttömyysetuuden tilalle tulee palkkatulo. Määrittely ei kuitenkaan ole yksiselitteinen. Työllistymisveroasteita lasketaan myös siirryttäessä työttömyydestä tai työvoiman ulkopuolelta työmarkkinoille osa- tai kokoaikaiseen työhön (Kärkkäinen 2011 ja Kotamäki & Kärkkäinen 2014). Tai siirryttäessä osa-aikaisesta työstä kokoaikaiseen. Olennaista näitä mittaustapoja vertailtaessa on se, että molemmat lasketaan samalla, edellä esitetyllä kaavalla.

¹⁵ Ks. Immervoll (2004).

Efektiiiset marginaaliveroasteet, työllistymisveroasteet ja käytettävissä olevat tulot kuvaavat siis pitkälti samoja asioita. Efektiiiset marginaaliveroasteet osoittavat ehkä selkeimmin, mistä eri marginaalivaikutukset muodostuvat, kuinka suuria ne ovat ja mille tulotasoille ne kohdistuvat. Toisaalta efektiiivisten marginaaliveroasteiden ja työllistymisveroasteiden vaikutuksia voidaan tarkastella myös eri näkökulmista. Joka tapauksessa käytettävissä olevien tulojen muutos on kaikkien työnteon kannustavuutta mittaavien indikaattoreiden taustalla. Kokonaistasolla se vaikuttaa keskeisesti myös julkisen sektorin rahoitusaseman, työllisyyden, tulonjaon ja köyhyyden muutoksiin.

Tulonjako – ja köyhyys

Tuloeroja tarkastellaan yleensä suhteellisesti, eli kyse on ”kakun jakamisesta”. Mittareiden arvo ei ole siten riippuvainen tulojen tasoista vaan niiden suhteellisesta jakautumisesta. Vero- ja etuusjärjestelmän muutosten vaikutuksia tulonjakoon ja eriarvoisuuteen kuvataan tyypillisesti desiililuokkien tulo-osuuksilla, Gini-kertoimella ja köyhyysasteilla.

Kooltaan ja rakenteeltaan erilaisten kotitalouksien tulot pyritään saattamaan yhteismitattaviksi käyttämällä kulutusyksikkölukuja. Viime vuosina kulutusyksikköasteikoksi on vakiintunut ns. OECD:n modifioitu skaala, jossa kotitalouden ensimmäinen aikuinen saa painon 1, muut aikuiset ja nuoret 0,5 ja alle 14-vuotiaat lapset 0,3. Kotitalouden kulutusyksikköluku on sen jäsenten painojen summa¹⁶.

Taloudellista hyvinvointia mitataan jakamalla kotitalouden yhteiset käytettävissä olevat tulot kotitalouden kulutusyksikköluvulla. Näin saadaan kunkin kotitalouden ”ekvivalentti tulo”, joka jaetaan kaikille sen jäsenille. Tämän jälkeen kaikki henkilöt järjestetään näiden tulojen mukaiseen nousevaan järjestykseen, ja jaetaan fraktiililuokituksen mukaan lukumääräisesti yhtä suuriin ryhmiin. Jokaiseen fraktiililuokkaan, esim. desiiliin, muodostuu siten yhtä suuri osuus väestöstä. Kaikki kotitalouden jäsenet tulevat valituiksi samaan fraktiililuokkaan. Tällaista henkilöpainotukseen perustuvaa menetelmää käytetään nykyisin yleisesti sekä Suomessa että kansainvälisesti.

16 Ks. Tilastokeskus, <http://tilastokeskus.fi/til/tjt/kas.html>.

4 Perustulomalli

4.1 Mallikuvaus

Tässä esitettävän perustulomallin lähtökohta on käytännönläheinen. Perustulolla korvataan eläkkeet sekä muut ns. ensisijaiset etuudet vähimmäisturvan osalta, ja ylittävä osa maksetaan ansioetuutena. Etuuksien bruttomääräiset tasot säilyvät siten lähes ennallaan. Tuloverojärjestelmää sen sijaan on muutettu huomattavasti. Millekään tulonsaajaryhmälle ei ole tavoiteltu taloudellisia hyötyjä tai menetyksiä, elleivät ne liity rakenteellisesti perustulomallin ominaispiirteisiin. Toisin sanoen perustulon tietty ”linjakkuus” on pyritty säilyttämään¹⁷. Toisaalta veromuutosten tavoitteena on ollut myös selkeyttää nykyistä järjestelmää, mikä väistämättä on kohdentunut eri tavalla erilaisille tulonsaajille.

Laskelmat on tehty julkisen talouden kannalta kustannusneutraalisti siten, että ensin on annettu tavoitteellinen perustulon taso eri henkilöryhmille ja sen jälkeen laskettu tällaisen mallin edellyttämä rahoitus. Perustulon kustannukset kokonaistasolla on katettu täysinmääräisesti korvaamalla perustulolla osa nykyisistä veronalaisista etuuksista ja kiristämällä ansiotulojen verotusta.

Miltään osin ei ole tehty sellaisia tasomuutoksia, jotka eivät suoranaisesti liity perustulomallin rakenteeseen ja siten sen takia vaikuta yksittäisten henkilöiden tai kotitalouksien taloudelliseen tilanteeseen.

Alla on esitetty tiivistetysti tässä tarkasteltavan perustulomallin kuvaus, minkä jälkeen pohditaan tehtyjä valintoja.

17 Honkasella (2007) ja Soininvaaralla (2007) on samanlainen lähtökohta.

- Perustulo maksetaan kaikille Suomessa asuville vähintään 17-vuotiaille henkilöille, pois lukien laitoksissa asuvat
- Perustulo on veronalaista päivärahatuloa
- Muiden kuin eläkkeensaajien ja opiskelijoiden perustulo on 696,60 euroa/kk, eli sama kuin nykyinen työmarkkinatuki ja peruspäiväraha ilman lapsikorotuksia¹⁸
- Eläkkeensaajien perustulo on sama kuin nykyinen takuueläke, eli 784, 52 euroa/kk
- Kaikkien opiskelijoiden perustulo on 220 euroa/kk
- Ansiosidonnaiset etuudet säilyvät, mutta niitä pienennetään perustulon määrällä
- Työttömyysetuuksien lapsikorotukset säilytetään ennallaan
- Työttömyysturvan suojaosa poistetaan
- Tarveharkintaisten etuuksien määräytymisperusteet säilytetään muutoin ennallaan, mutta yleisen asumistuen suojaosa korotetaan 600 euroon
- Muut verovapaat etuudet säilytetään ennallaan
- Perustulon määrään eivät vaikuta henkilön tai kotitalouden muut tulot tai varallisuus
- Perustulo maksetaan valtion varoista
- Kunnallisverotuksen ansiotulo-, eläketulo-, opintoraha-, merimies- ja perusvähennykset poistetaan
- Valtionverotuksen eläketulo- ja merimiesvähennykset poistetaan
- Verosta tehtävä työtulovähennys poistetaan
- Eläketulon lisävero poistetaan
- Alijäämähyvitys tehdään ensisijaisesti (nykyisin 75-prosenttisesti) valtion ansio- ja pääomatuloveroista ja sen jälkeen muista veroista ja maksuista
- Palkansaajilta ja yrittäjiltä peritään erillinen perustulovero
- Kunnallis- ja kirkollisveroprosentteja alennetaan siten, että verotuotot säilyvät ennallaan
- Vakuutetun sairauspäivärahamaksun maksuperuste palautetaan vuotta 2017 edeltävälle tasolle
- Valtion tuloveroasteikon tuloarvoja alennetaan ja marginaaliveroprosentteja muutetaan
- Ansio- ja pääomatulojen erillisverotus säilytetään ennallaan
- Työnantajan sosiaalivakuutusmaksut säilytetään ennallaan.

18 Vähimmäismääräinen kuukausittainen (keskimääräinen) vanhempainpäiväraha (äitiysraha, erityisäitiysraha, isyysraha ja vanhempainraha) on ollut vuodesta 2019 alusta lähtien saman suuruinen kuin peruspäiväraha ja työmarkkinatuki, kuitenkin ilman lapsikorotuksia.

4.2 Valintojen perustelut

Oikeus perustuloon

Alle 17-vuotiaat on jätetty perustulon ulkopuolelle, koska näistä lapsista maksetaan jo nykyisin universaalia lapsilisää (perustuloa). Jos lapsille maksettaisiin nykyistä lapsilisää nettomääräisesti suurempaa perustuloa, kyse olisi asiallisesti ottaen lapsilisien korotuksesta. Tämä ei olisi seurausta perustulojärjestelmästä, mutta muuttaisi lapsiperheiden taloudellista tilannetta. Ansiotuloa saavien alle 17-vuotiaiden taloudelliseen asemaan tuloverotuksen muutokset kuitenkin vaikuttavat.

Perustulo on veronalainen, päivärahatulona verotettava etuus. Veronalaisuus on perusteltua silloin, kun etuus maksetaan työtulon sijaan (esim. työttömyysetuus, eläke, sairaus- tai äitiyspäiväraha) tai se on muutoin työnteolle vaihtoehtoinen (esim. pienten lasten kotihoiton tuki). Mikäli tällainen ns. ensisijainen etuus olisi verovapaa, verotus muodostuisi progressiivisessa järjestelmässä erilaiseksi sen mukaan, miten etuus- ja työjaksot sijoittuisivat eri kalenterivuosille. Verovapaa perustulo aiheuttaisi myös merkittäviä muutoksia tarveharkintaisten etuuksien määrätymisperusteisiin.¹⁹

Kun myös eläkkeensaajille maksetaan perustuloa, ei ole tarpeen ylläpitää kahdenlaista verojärjestelmää, toista eläkkeellä oleville ja toista muille. Verojärjestelmän vaihtuminen toiseen vanhuuseläkkeelle siirryttäessä olisi huomattavan hankalaa sekä hallinnollisesti että yksilön kannalta. Mikäli eläkkeensaajalla olisi samanaikaisesti työtuloja, olisi myös arvioitava, miten niitä verotettaisiin. Todennäköisesti tällainen järjestelmä olisi käytännössä mahdoton²⁰.

Etuusjärjestelmä

Useimmilla kuukaudessa maksettava perustulo on saman suuruinen kuin vähimmäismääräinen työttömyysetuus ja vanhempainpäiväraha. Eläkkeensaajilla se on takuueläkkeen suuruinen, koska pienituloiset eläkkeensaajat ovat yleensä oikeutettuja kansaneläkkeen lisäksi takuueläkkeeseen. Poikkeuksena tästä ovat lähinnä ulkomailla pysyvästi asuvat, osa-aikaista eläkettä saavat sekä tietyin rajoituksin maahanmuuttajat ja ne, joiden asumisaika Suomessa on ollut lyhyt. Molemmat eläkkeet ovat veronalaista tuloa, mutta kunnallisverotuksen eläketulo- ja perusvähennysten johdosta pelkästään näitä etuuksia saava henkilö ei maksa tuloveroa.

¹⁹ Perustulo poikkeaa em. työtulon sijaan maksetuista etuuksista siinä, että se maksetaan kaikille ja koko vuodelta, eli etuusjaksot ovat samat kaikille. Muilta osin mainitut verovapaudesta aiheutuvat ongelmat kuitenkin säilyisivät. Toisenlaisille etuuksille, esimerkiksi lapsilisille ja erityisryhmien etuuksille, verovapaus on luonteva valinta. Tällöin tuesta voidaan muodostaa selkeä ja läpinäkyvä sekä kotitalouksien että valtiontalouden kannalta.

²⁰ Useissa malliehdotuksissa eläkeläiset on jätetty perustulon ulkopuolelle, mm. Honkanen (2007) sekä Kannas & Kärkkäinen (2014) ja OECD (2018a ja 2018b). Eläkkeensaajien mukaan ottaminen on koettu ongelmalliseksi mm. aineistopuutteiden takia tai siksi, että laskelmista on koettu tulevan liian monimutkaisia. Palveluaineistoa käyttäen perustulon maksaminen eläkkeensaajille voidaan kuitenkin toteuttaa kohtuullisen luotettavalla ja yksinkertaisella tavalla.

Opintoraha on nykyisin 250,28 euroa kuukaudessa itsenäisesti asuvilla 18 vuotta täyttäneillä ja avioliitossa olevilla opiskelijoilla. Alle 18-vuotiaiden opintoraha on tätä pienempi ja vaihtelee iän, vanhempiensa luona asumisen ja vanhempien tulojen mukaan. Opiskelija saa lisäksi huoltajakorotuksen alaikäisestä lapsesta. Mikäli muita ansiotuloja ei ole, opiskelija ei maksa opintorahasta veroa kunnallisverotuksen perus- ja opintorahavähennysten johdosta. Käytännössä suurin osa opiskelijoista on kuitenkin osan vuodesta ansiotyössä. Perustulo on esitetystä mallissa kaikille opiskelijoille 220 euroa kuukaudessa. Tässä yhteydessä ei ole pyritty jäljittelemään yksityiskohtaisesti nykyistä opintorahajärjestelmää - eikä se aineistorajoituksista johtuen olisi mahdollistakaan riittävällä tarkkuudella. Kokonaistasolla perustulolla korvattavan opintorahan määrä on kuitenkin lähes sama kuin nykyisin. Perustuloon eivät vaikuta opiskelijan muut ansiotulot, eikä sitä peritä tulojen perusteella takaisin.

Eläkkeensaajien ja opiskelijoiden perustulon suuruus voi poiketa muiden perustulosta, koska näillä ryhmillä on erityinen "status", kuten myönnetty eläke tai kirjautumisvelvollisuus oppilaitokseen.

Perustulolla korvataan vähimmäisetuudet kokonaan ja ansiosidonnaiset etuudet perustuloa vastaavalla osin. Perustulon ylittävä osuus, ml. työttömyysetuuksien lapsikorotukset, maksetaan nykyiseen tapaan. Bruttomääräinen etuus säilyy siten entisen suuruisena. Perustulon ylittävää työttömyysetuutta sovitellaan nykyjärjestelmän mukaisesti, eli se pienee puolella työtulon määrästä.

Työttömyysturvan suojaosan²¹ tarkoituksena on mahdollistaa pienimuotoinen ansiotyö ilman, että etuus pienenee. Kun perustulo ei pienene miltään osin ansiotyöstä saadun korvauksen johdosta, tällainen poikkeama ei ole enää perusteltu. Perustulo ei korvaa toimeentulotukea tai asumistukia, joten toimeentulotuen etuoikeutettu tulo säilyy ennallaan. Yleisen asumistuen suojaosa sen sijaan korotetaan 600 euroon kuukaudessa, koska perustulon seurauksena palkansaajien ja yrittäjien veronalainen tulo lisääntyy ja asumistuki pienenee.

Asumistukien ja toimeentulotuen lisäksi muita verovapaita tuloja ovat lähinnä vammaan ja sairauteen liittyvät tuet. Tällaisia ovat muun muassa eläkkeensaajien hoitotuet, vammaistuet ja rintamiehille maksetut etuudet. Niitä maksetaan joko sairauden vaatimien kustannusten korvauksena tai muun erityisen syyn johdosta. Tällaiset tuet eivät ole miltään osin työansioden sijaan saatuja, eivätkä ne muutu perustulossa.

Bruttomääräiset etuusmenot säilyvät siis pääosin ennallaan, jolloin eläkkeensaajien ja päivärahansaajien asumistuet maksetaan suunnilleen nykyisen suuruisina. Mikäli tuloverotus ei miltään osin muuttuisi, päivärahansaajien verojen jälkeiset nettotulot ja myös käytettävissä olevat tulot säilyisivät ennallaan, eikä myöskään toimeentulotuki muuttuisi. Tällöin kokonaistasolla tarkasteltuna, perustulomalli suunnilleen rahoittaisi tältä osin itse itsensä.

²¹ Työttömyysturvan suojaosan vaikutuksista ks. Kyyrä et al (2018).

Ansiotulojen verotus

Perustulo rahoitetaan suurimmaksi osaksi ”verottamalla siitä saatu hyöty takaisin” palkka- ja yrittäjätuloista. Rahoitus toteutuu siten kokonaan ansiotulovero- ja etuusjärjestelmän sisällä. Honkanen (2007) toteaaakin, ettei ”... olisi kovin vakuuttavaa kuitata rahoituskysymys viittaamalla välillisiin veroihin (esim. ympäristöveroihin) tai yhtiöveroihin...”.

Kunnallisverotuksen perusvähennys myönnetään sen johdosta, että hyvin pienistä tuloista ei tarvitse maksaa tuloveroa. Kun kaikille maksetaan nettomääräisesti tätä korkeampaa perustuloa, vähennykselle ei ole enää perusteita.

Verosta tehtävän työtulovähennyksen ja kunnallisverotuksen ansiotulovähennyksen tarkoituksena on kannustaa työn tekemiseen. Palkansaajille ja yrittäjille työtulon lisäksi maksettava perustulo on sellaisenaan merkittävä – jopa liian antelias - taloudellinen kannustin. Mainittujen vähennysten säilyttäminen ei siten ole perusteltavissa eikä taloudellisesti mahdollista. Muutos myös selkeyttää verojärjestelmää, sillä kyseiset vähennykset ovat pitkälti päällekkäisiä. Ne kohdentuvat osin samalle tuloalueelle ja niiden perusteena on sama tulo, eli työtulo ja ansiotulona verotettava osinko. Ongelmallista on kuitenkin, miten muutokset saadaan kohdennetuksi eri kuntien verotottoihin ilman merkittäviä muutoksia.

Eläketulovähennyksissä ongelmallista on se, että ne aiheuttavat tietyillä tulotasoilla huomattavan korkeita marginaaliveroasteita, mikä ei ole yleisen oikeustajun mukaista. Perustulomallissa eläketulovähennykset poistetaan, kuten myös eläketulon lisävero. Pienituloisille eläkkeensaajille turvataan kuitenkin nykyisen tasoinen vähimmäisturva erillisellä verovähennyksellä²².

Veronalaisten tulojen lisääntyessä ja verovähennysten poistuessa, valtion- ja kunnallisverotuksessa verotettavat tulot lisääntyvät. Tämä lisäisi nykyisillä veroprosenteilla kuntien ja seurakuntien verotuloja. Tämän johdosta kunnallis- ja kirkollisveroprosentteja alennetaan siten, että verotuo- tot säilyvät kokonaistasolla ennallaan.

Verosta tehtävistä vähennyksistä säilyvät kotitalousvähennys, opintolainavähennys, alijäämähyvitys ja ylimääräinen alijäämähyvitys. Nämä vähennykset perustuvat erityisiin kustannuksiin, kuten kotona tehtävästä työstä maksettuun korvaukseen, opintolainan hoitokuluihin, asunto- ym. lainojen korkomenoihin tai vapaaehtoi- siin eläkemaksuihin. Kaksi ensin mainittua vähennetään nykyisin ensisijaisesti valtion ansio- ja pääomatulosta maksettavasta verosta, ja sen jälkeen kunnallisverosta, sairaanhoitomaksusta ja kirkollisverosta. Alijäämähyvitys vähennetään ensin 75 prosenttisesti valtion ansiotuloverosta, minkä jälkeen loput veroista vähennetään edellä kuvatuista ansiotuloveroista ja maksuista. Jotta verosta

22 Tämä voitaisiin tehdä myös poistamalla eläketulovähennykset ja korottamalla samalla pieniä eläkkeitä.

tehtävät vähennykset tulevat mahdollisimman kattavasti vähennettyä valtion veroista, myös alijäämähyvitys vähennetään kokonaan ensisijaisesti valtion ansiotuloveroista. Ylimääräinen alijäämähyvitys vähennetään jo nykyisin tällä tavalla.

Eriytetty ansio- ja pääomatulojen verotus säilytetään. Toisin sanoen pääomatulojen verotus jätetään tarkastelun ulkopuolelle, kuitenkin edellä mainittuja vähennyksiä koskevin poikkeuksin. Pääomatulojen veropohjaan sovelletaan nykyistä progressiivista veroasteikkoa.

Työnantajan sosiaalivakuutusmaksut säilyvät myös ennallaan, koska perustulolla ei ole näihin maksuihin välitöntä vaikutusta. Julkista sektoria tarkastellaan tässä yhteydessä kokonaisuutena eikä arvioida, miten vakuutusrahastojen ja valtion tuotot jakaantuvat.

Ansiotuloverotuksen muutosten tarkoituksena on paitsi osaltaan rahoittaa perustulo myös säilyttää palkansaajien, yrittäjien, eläkkeensaajien ja päivärahansaajien tulotaso tavoitellulla tasolla. Verojärjestelmän tulee myös olla sellainen, että poliittisessa päätöksenteossa on mahdollista muuttaa työ-, eläke- ja päivärahatulojen verotusta kulloinkin halutulla tavalla. Näitä kaikkia tarkoituksia varten on tehty edellä mainitut veromuutokset. Niistä merkittävimpiä ovat tuloveroasteikon muutokset, eläketulosta tehtävä verovähennys ja työtuoloista perittävä perustulovero. Näitä, sekä myös päivärahamaksun perusteita, tarkastellaan yksityiskohtaisemmin luvussa 5.

Todettakoon vielä, että tulottomien verottaminen ei ole mahdollista ja pääomatulojen verotuksen kiristäminen on ongelmallista. Siten työtulojen veronkorotuksilla on katettava myös muun muassa näiden henkilöiden perustulo.

Pääomatulojen verotus

Perustulon eräs keskeinen periaate on se, että siihen eivät vaikuta mitkään muut tulot. Mikäli henkilöllä on pelkästään pääomatuloa, hänen käteen jäävä tulonsa lisääntyy eriytettyssä tuloverojärjestelmässä nettomääräisellä perustulolla. Hyöty on euromäärältään sama pääomatulon suuruudesta riippumatta. Yleisen oikeuskäsityksen kannalta tämä on ongelmallista: henkilöllä voi olla huomattavat pääomatulot, mutta silti hänelle maksetaan perustuloa.

Tilanne on erilainen kuin suurituloisella palkansaajalla, jolta perustuloa vastaava määrä verotetaan takaisin ansiotuloverotuksessa. Tilanteen erilaisuus johtuu siitä, että eriytetty tuloverojärjestelmä säilytetään ja tuloverotuksen muutokset rajoittuvat ansiotuloverotukseen. Muussa tapauksessa ansio- ja pääomatulojen verotus yhdistyisi tavalla, jossa näiden tulojen verotusta ei enää olisi eriytetty toisistaan. Huomattavan korkeita pääomatulojen vero- ja marginaaliveroasteita ei voi kuitenkaan pitää realistisena vaihtoehtona. Vaikkakin ongelmallista, esitettyssä perustulomallissa eriytetty ansio- ja pääomatulojen verotus on säilytetty eikä pääomatuloista peritä perustuloveroa.

4.3 Laskelmien käytännön toteutus

Perustulolla korvattavat etuudet on laskettu päiväkohtaisesti siten, että nykyiset etuuspäivät on muutettu perustulopäiviksi. Näitä on lähtökohtaisesti 30 kuukaudessa. Toisaalta nykyiset päiväkohtaiset etuudet on muutettu vastaamaan perustulopäiviä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että etuuspäiviä lisätään tietyllä etuudesta riippuvaisella kertoimella ja päiväkohtaista etuutta pienennetään samalla kertoimella. Etuuden kokonaismäärä etuusperiodilta muodostuu samaksi kuin nykyisin. Menettely on välttämätön, jotta eri etuusjaksot saadaan yhteismitallisiksi. Esimerkiksi eläkkeet maksetaan kuukausittain, työtömyysetuudet viideltä päivältä viikossa ja sairauspäiväraha kuudelta päivältä viikossa. Kaikki tulojaksot lasketaan siis perustulopäiviksi. Päiväkohtainen etuuksien laskeminen mahdollistaa myös sen, että perustulo voidaan vähentää ansioetuudesta, vaikka perustulon tasot ovat erilaiset.

Perustulopäivät ja perustulo on laskettu edellä kuvatulla tavalla eläkettä tai päivärahaa saaville. Siltä osin, kun henkilöllä on saatujen etuuspäivien lisäksi muuta toimintaa kalenterivuoden aikana, kyseiset perustulopäivät on lisätty "residuaalina". Näin on tehty muun muassa palkansaajille, yrittäjille, pääomatulon saajille ja tulottomille. Tämän jälkeen on varmistettu, että kaikille perustuloon oikeutetuille muodostuu kalenterivuodessa yhteensä 365 etuuspäivää, joilta kaikilta maksetaan perustulo. Varusmiespalvelun aikaiset päivät on kuitenkin poistettu. Muut laitoksissa olevat eivät sisälly laskelmissa käytettyyn otosaineistoon.

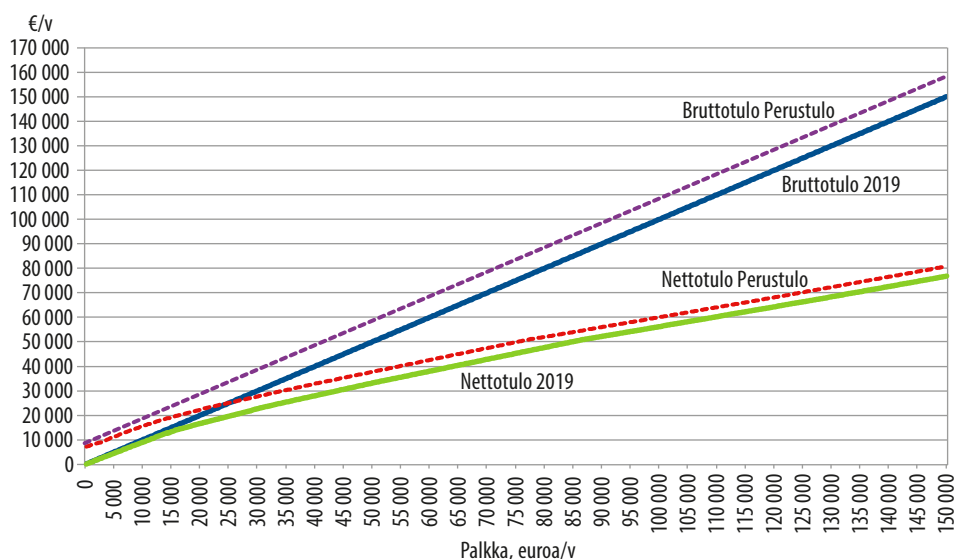
Käytännössä vero- ja etuusjärjestelmien muutokset on laskettu vaiheittain, jotta kunkin vaiheen tuloksia voidaan arvioida erikseen ja siten varmistua laskelmien luotettavuudesta. Ensi vaiheissa nykyiset sosiaalietuudet on korvattu perustulolla vähimmäisturvaa vastaavalta osin ja jäljelle jäänyt osa on säilytetty ansioetuutena, eli eläkkeenä tai päivärahana. Nämä muutokset ovat suoraviivaisia eikä etuudensaajien veronalainen tulo juuri muutu. Eläketulosta tulee kuitenkin perustulon osalta päivärahatuloa, minkä seurauksena eläketulovähennykset sekä perusvähennys muuttuvat ja eläkkeensaajien tulotaso alenee jonkin verran. Päivärahaa saavien verojen jälkeinen nettotulo säilyy entisen suuruisena kaikilla tulotasoilla.

Tuloverotuksen muutokset ovat monisyisempiä. Niitä tarkastellaan seuraavassa luvussa. Yleiseen asumistukeen on tehty yksittäinen parametrimuutos, jonka vaikutus työtuloa saavien asumistukeen on kuitenkin huomattava.

5 Tuloverojärjestelmän keskeiset muutokset

Tarkastellaan kuitenkin aluksi tilannetta, jossa palkansaajille maksetaan työtulon lisäksi perustuloa, mutta verotus on nykyjärjestelmän mukainen. Kuviossa 2 alimman katkovii- van ja sen alla olevan yhtenäisen viivan välinen alue kuvaa perustulosta saatua nettotulon lisäystä, ja siten veronkorotuksen tarvetta. Perustulon rahoittaminen tältä osin tarkoittaisi sitä, että palkansaajilta ja yrittäjiltä²³ tulisi ”verottaa takaisin” tämä heidän saamansa net- tomääräinen perustulo. Progressiivisen verotuksen johdosta pienipalkkaiset hyötyisivät perustulosta enemmän kuin suurituloiset, joten heidän veronkorotuksensa tulisi olla euro- määräisesti suurempi kuin suurituloisilla.

Kuvio 2. Palkansaajan brutto- ja nettotulot vuonna 2019 ja perustulomallissa vuoden 2019 veroperusteilla



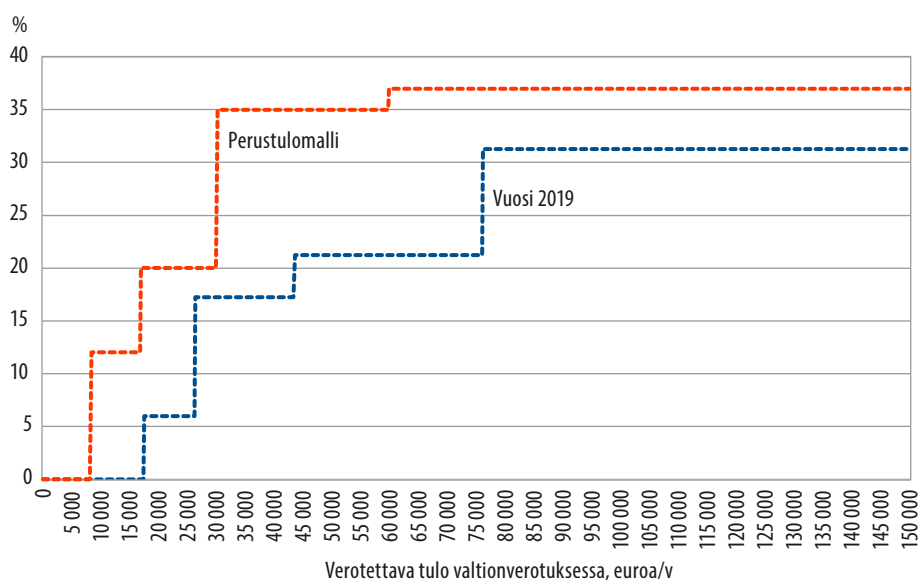
23 Tässä sekä jäljempänä tarkastellaan työtulon saajista vain palkansaajia. Yrittäjien verotus poikkeaa joiltain osin, mutta keskeiset vaikutukset ovat lähes samanlaiset.

Perustulon rahoitus verotuksen osalta voitaisiin periaatteessa tehdä siten, että säilytettäisiin nykyinen tuloverojärjestelmä muutoin ennallaan, mutta palkka- ja yrittäjätulon perusteella perittäisiin erillinen lisävero. Tällaiseen järjestelmään sisältyisivät edelleen muun muassa nykyiset perus-, ansiotulo- ja työtulovähennykset, jotka lähtökohtaisesti ovat perustulon kanssa päällekkäisiä. Tällainen lisävero kattaisi huomattavan osan ansiotuloverojen tuotoista, mikä tekisi järjestelmän rakenteesta erikoisen. Järjestelmästä muodostuisi hallinnollisesti hankala ja vaikeaselkoinen.

Myös tässä esitettyssä mallissa työtuloista peritään erillinen perustulovero, joka on vaikutuksiltaan kuitenkin merkittävästi vähäisempi. Tämän lisäksi tuloverojärjestelmään tehdään seuraavia huomattavia muutoksia. Ensinnäkin perustulon seurauksena ja tulosta tehtävien verovähennysten poistuessa verotettava tulo valtion- ja kunnallisverotuksessa lisääntyy. Sellaisenaan tämä lisäisi kunnallis- ja kirkollisveron tuottoa. Ehdotuksessa kuntien ja seurakuntien verotulot on kuitenkin pidetty ennallaan alentamalla kunnallis- ja kirkollisveroveroprosentteja keskimäärin 5,38 ja 0,34 prosenttiyksikköä.

Toiseksi valtion tuloverotusta kiristetään muuttamalla tuloveroasteikon tulo rajoja ja korottamalla marginaaliveroprosentteja siten, että päivärahatulon verotus muodostuu halutulle tasolle (Kuvio 3).

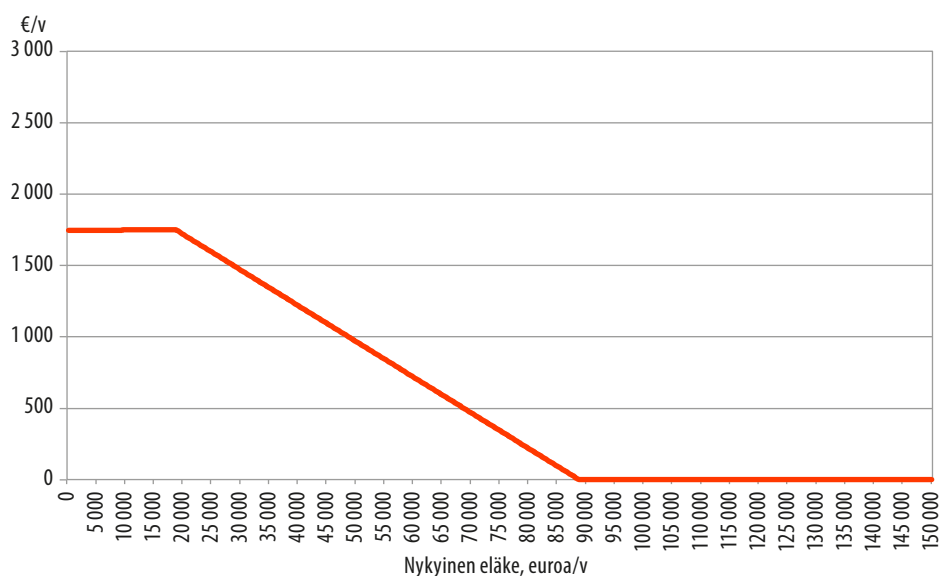
Kuvio 3. Valtion tuloveroasteikko perustulomallissa ja vuonna 2019



Kolmanneksi eläkkeensaajien tulotason säilyttämiseksi eläkkeensaajalle myönnetään verosta tehtävä vähennys (Kuvio 4). Vähennys on perustulon ja eläketulon yhteismäärän suuruinen, enintään kuitenkin 1 750 euroa, josta vähennetään 25 prosenttia perustulon ylittävstä eläketulosta. Vähennys on enimmäismääräinen siihen asti, kun henkilö saa perustuloa ja lisäksi sellaista ansioläkettä, että nämä yhdessä vastaavat noin 19 000 euron nykyistä vuosittaista eläketuloa, eli runsaan 1 500 euron kuukausieläkettä. Tämän jälkeen vähennys alkaa pienentyä, ja poistuu kokonaan noin 89 000 euron nykyistä eläketuloa vastaavalla tasolla. Vähennyksen loputtua eläkkeensaajan ja päivärahansaajan verotus on samanlainen.

Vähennys tehdään ensisijaisesti valtion ansio- ja pääomatuloveroista, ja sen jälkeen kunnallisverosta, kirkollisverosta ja sairaanhoitomaksusta näiden verojen suhteessa. Jotta vähennys voidaan kohdistaa eläkkeensaajille, perustulolle tulee antaa oma "status", eläkkeensaajien perustulo.

Kuvio 4. Eläkkeensaajan verosta tehtävä vähennys perustulomallissa

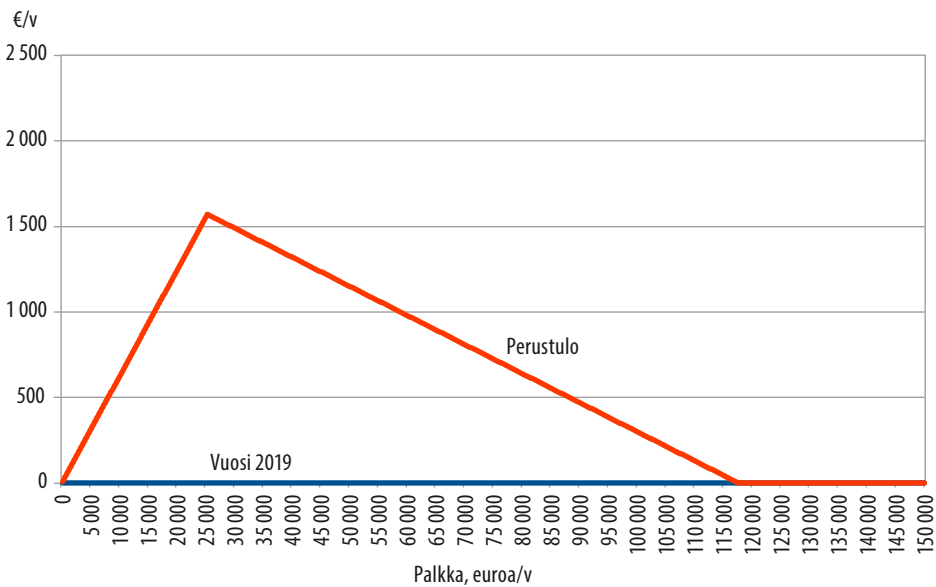


Neljänneksi palkka- ja yrittäjätulosta peritään perustulovero. Se on rakenteeltaan samanlainen kuin nykyinen työtulovähennys, mutta parametriarvot poikkeavat, ja se alkaa pienentyä heti enimmäismäärän saavutettuaan. Vähennys on 6,2 prosenttia vähennykseen oikeuttavien tulojen 8 400 euron²⁴ ylittävältä osalta. Vähennykseen oikeuttavia tuloja

²⁴ Tämä on lähes sama kuin työikäisten tavanomainen perustulo, eli $(12 \times 696,60 = 8360)$.

ovat työtulo ja perustulo. Vähennyksen enimmäismäärä on 1 570 euroa vuodessa, jonka saa noin 25 300 euron vuosipalkalla. Vähennyksen määrää pienennetään 1,7 prosentilla puhtaan ansiotulon 33 000 euroa ylittävältä osalta, ja se loppuu noin 118 000 euron palkkatulolla (Kuvio 5). Veron rakenne on pyritty tekemään sellaiseksi, ettei marginaalivero muodostu kohtuuttoman korkeaksi. Jos hyöty perustulosta verotettaisiin takaisin mahdollisimman nopeasti, marginaaliveroaste olisi pienituloisilla palkansaajalla 100 prosenttia. Perustulosta saatu hyöty tulee siis verottaa palkansaajilta ja yrittäjiltä takaisin vähitellen. Perustulovero maksetaan valtiolle.

Kuvio 5. Palkansaajan perustulovero

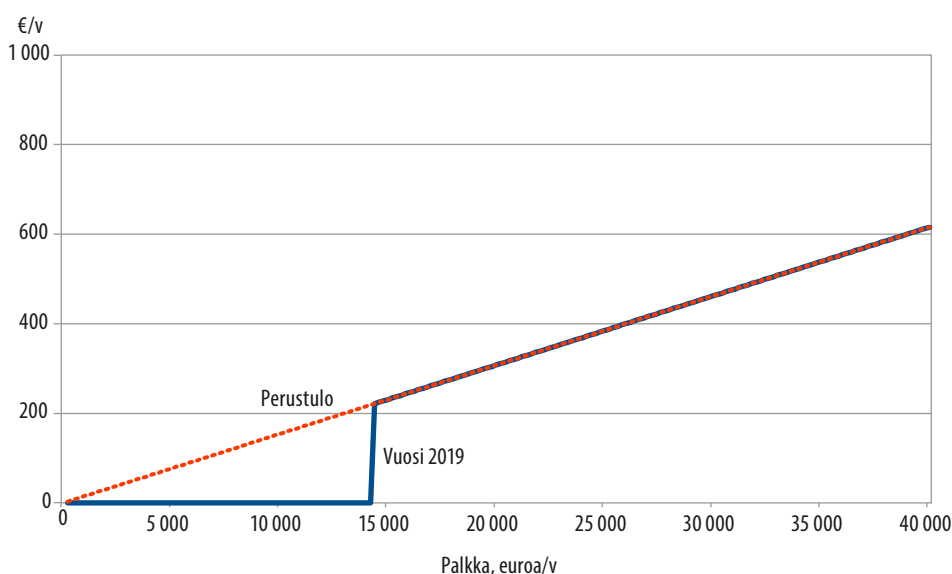


Lisäksi palkansaajien ja yrittäjien sairauspäivärahan määräytymisperusteita muutetaan. Vuodesta 2017 alkaen pienituloiset palkansaajat ja yrittäjät eivät ole maksaneet päivärahamaksua. Järjestely perustui työmarkkinajärjestöjen helmikuussa 2016 tekemään ns. kiky-sopimukseen. Lakiesityksessä todetaan, että ”.. alennus on tarkoitettu hyvittämään heille kilpailukyky-sopimuksen mukaisista maksukorotuksista aiheutuvaa nettotulojen alenemaa”²⁵.

25 Hallituksen esitys [199/2016](#) vp.

Jos palkka tai yrittäjätulo ylittää 14 282 euroa (vuonna 2019), päivärahamaksu peritään koko tulon määrästä. Tulorajan ylitys jo yhdellä eurolla aiheuttaa runsaan 200 euron lisämaksun. Toisin sanoen tulorajan lähettyvillä olevilla pienituloisilla on huomattavan korkea marginaalivero (Kuvio 6). Tällainen maksuperuste on kohtuuton jo senkin takia, että verovelvollinen ei todennäköisesti ole siitä tietoinen. Perustulomallissa päivärahan maksuperuste on palautettu tältä osin vuotta 2017 edeltävälle tasolle.

Kuvio 6. Palkansaajan sairauspäiväraha perustulomallissa ja vuonna 2019



Tarkasteltavassa perustulomallissa on lisäksi poistettu muut erikseen valtion- tai kunnallisverotuksessa tulosta tehtävät vähennykset (ks. mallikuvaus). Sellaisia vähennyksiä, jotka tehdään sekä valtion- että kunnallisverotuksessa, ei ole poistettu. Esimerkiksi eläkevakuutus-, työttömyysvakuutus- ja päivärahamaksut ovat edelleen vähennyskelpoisia palkkatuloista, koska niitä vastaavat etuudet ovat veronalaisia ansiotuloverotuksessa. Työmatkakustannusten, työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksujen ja työttömyyskassamaksujen vähennysoikeudet on myös jätetty ennalleen eikä niiden vähennysoikeuden perusteita ole tässä yhteydessä arvioitu²⁶.

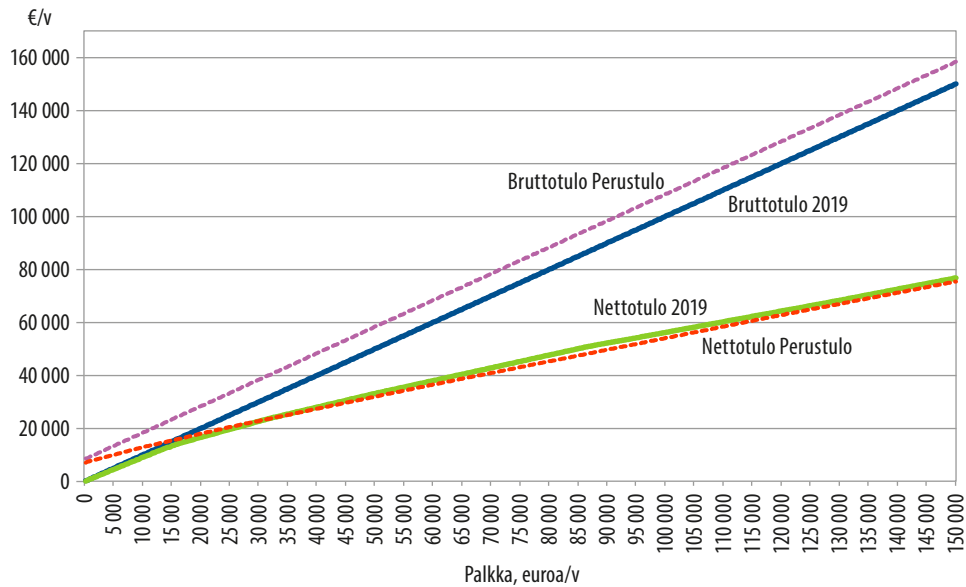
²⁶ Ks. Kotamäki (2018).

6 Tulokset

6.1 Nettotulot

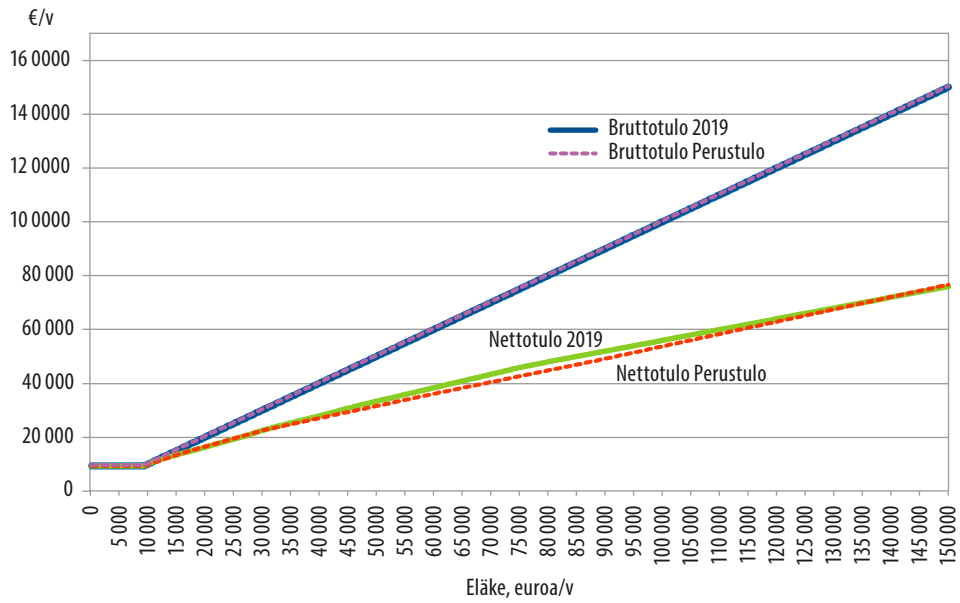
Kuten todettu, esitettävässä perustulomallissa etuudensaajien veronalaiset tulot säilyvät suunnilleen ennallaan. Palkansaajilla ja yrittäjillä ne sen sijaan lisääntyvät perustulon määrällä. Siten perustulomallin hyötyjä ja menetyksiä nykyjärjestelmään verrattuna ei voi mitata tavanomaiseen tapaan tuloveroasteiden muutoksilla, vaan nettotulon muutoksilla.

Perustulomallissa pienituloisten palkansaajien verojen jälkeiset nettotulot lisääntyvät, koska perustulosta saatu hyöty tulee periä takaisin vähitellen (Kuvio 7). Keski- ja suurituloisten palkansaajien verotus puolestaan kiristyy saatua perustuloa hieman enemmän, eli nettotulot pienenevät. Ennen kaikkea näiden henkilöiden veronkorotuksilla rahoitetaan, ainakin osittain, myös muun muassa pienituloisten palkansaajien, pääomatuloa saavien ja tulottomien perustulo. Joidenkin palkansaajien ja etuudensaajien nettotuloihin vaikuttaa myös se, että ne muuttuvat nykyistä tasaisemmin bruttotulojen noustessa.

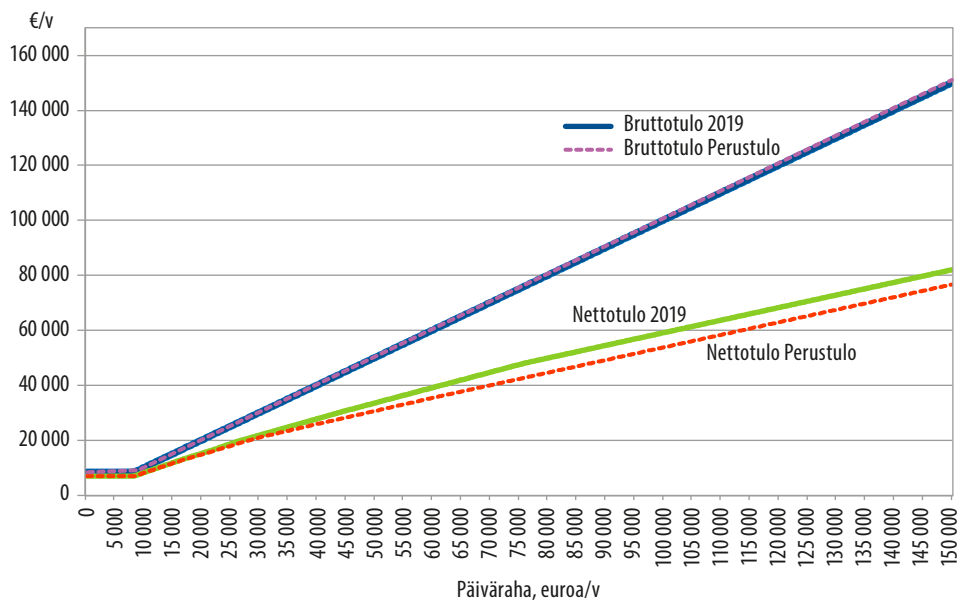
Kuvio 7. Palkansaajan brutto- ja nettotulot perustulomallissa ja vuonna 2019

Eläkkeensaajien bruttotulot säilyvät ennallaan ja nettotulot lähes ennallaan suunnilleen keskieläkettä vastaavalle tasolle, minkä jälkeen ne jonkin verran pienenevät nykyjärjestelmään verrattuna (Kuvio 8). Tämä johtuu pitkälti edellä mainitusta "suoraviivaisuuden" tavoitteesta. Päivärahasaajien bruttotulot säilyvät myös ennallaan, mutta nettotulot pienenevät huomattavasti pienituloisia lukuun ottamatta (Kuvio 9). Kyse on nykyjärjestelmän epäkohdan korjaamisesta, sillä runsaan 45 000 euron tulotasolta lähtien päivärahatulojen verotus on huomattavasti kevyempää kuin palkka- tai eläketulojen verotus (ks. Kuvio 11). Vaikka suurituloisia eläkkeensaajia ja päivärahan saajia on lukumääräisesti vähän, tällainen verojärjestelmä ei ole johdonmukainen.

Kuvio 8. Eläkkeensaajan brutto- ja nettotulot perustulomallissa ja vuonna 2019

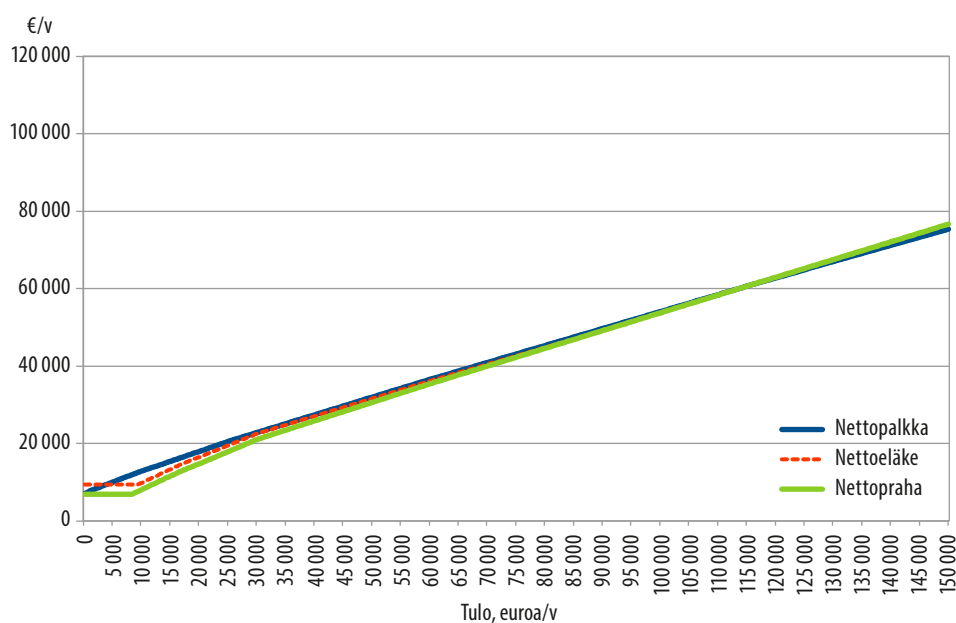


Kuvio 9. Päivärahaa saavan brutto- ja nettotulot perustulomallissa ja vuonna 2019



Kuviossa 10 on esitetty verojen jälkeiset palkka-, eläke- ja päivärahatulot perustulomallissa. Verotukseen tehtyjen muutosten jälkeen keskipalkkaa jonkin verran suuremmilla tulotasoilla palkansaajien ja etuudensaajien nettotulot ovat suunnilleen samalla tasolla. Pieni- ja keskituloisilla erot johtuvat palkansaajien nettotulojen lisäyksestä sekä siitä, että etuuksien vähimmäistasot nettomääräisinä on pidetty nykyjärjestelmän mukaisena. Tämän lisäksi eri tulojen verot muuttuvat nykyistä tasaisemmin tulojen noustessa.

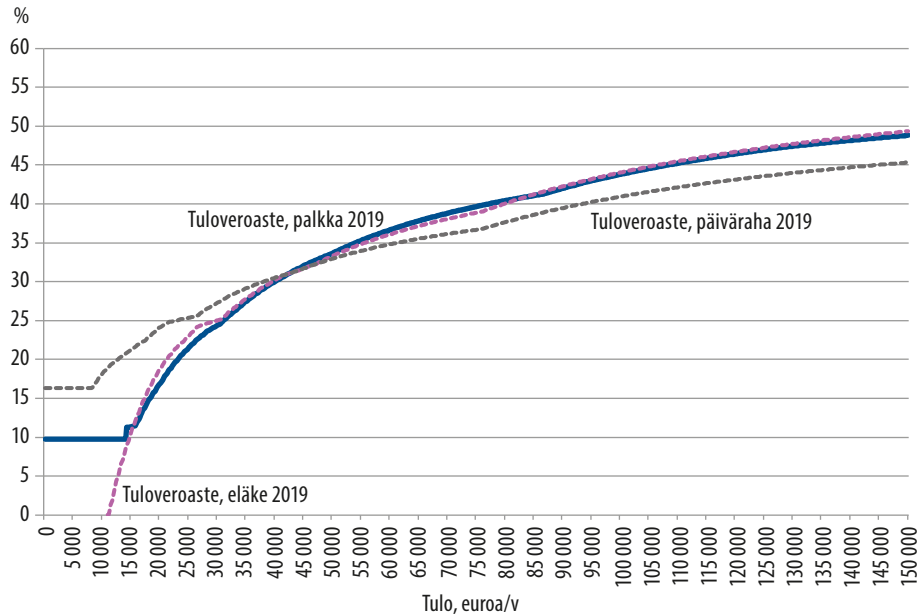
Kuvio 10. Palkansaajan, eläkkeensaajan ja päivärahansaajan verojen jälkeiset nettotulot perustulomallissa



6.2 Veroasteet

Palkansaajien ja etuudensaajien nykyiset tuloveroasteet ilmenevät Kuvioista 11. Vähimmäisturvaa vastaava eläketulo on verovapaa, mutta noin 15 000 euron vuositulosta lähtien veroaste on suunnilleen sama kuin palkkatulon veroaste. Päivärahatulon verotus sen sijaan on aluksi kireämpää, mutta suurituloisilla huomattavasti kevyempää. Enimmillään tämä ero on jopa neljä prosenttiyksikköä.

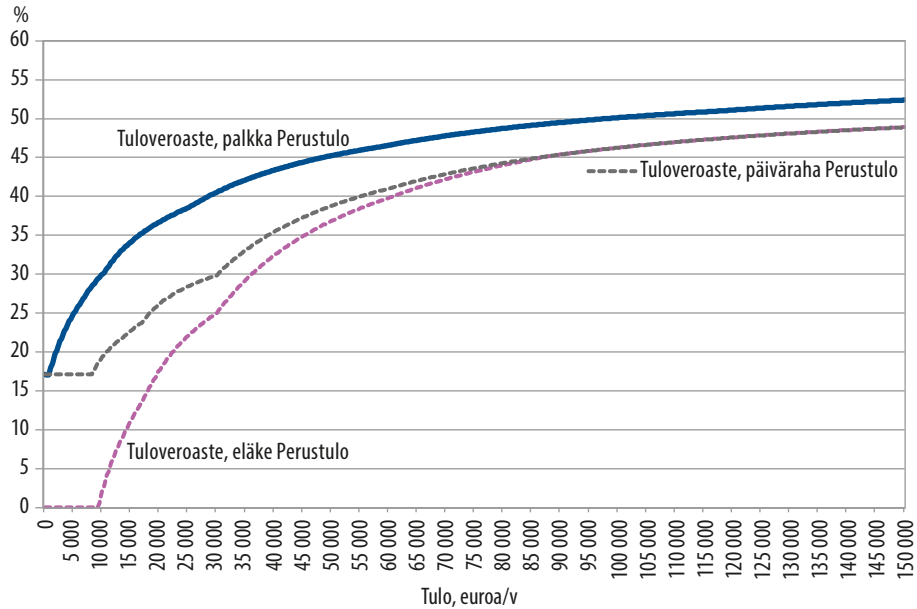
Kuvio 11. Palkansaajan, eläkkeensaajan ja päivärahaansaajan tuloveroasteet vuonna 2019



Perustulomallissa palkkatulon veroasteet ovat selvästi korkeampia kuin nykyjärjestelmässä (Kuvio 12). Palkansaajille maksetaan veronalaista perustuloa, mutta ansiotuloverotusta kiristetään vastaavasti siten, että tuloverot ja veronalaiset tulot lisääntyvät lähes samalla euromäärällä. Kun tuloveroaste lasketaan verojen ja veronalaisten tulojen suhteena, tuloveroaste nousee²⁷. Käytettävissä olevat tulot säilyvät kuitenkin suunnilleen ennallaan. Se, mitä tämä taloudellisessa mielessä tarkoittaa, on epäselvää.

Eläketulon tuloveroasteet ovat lähes 90 000 euron vuosituloon asti alemmat kuin päivärahatulon. Tämä johtuu eläkkeensaajille myönnettävästä verovähennyksestä. Vähennysten poistuttua, eläke- ja päivärahatulon veroasteet ovat samat.

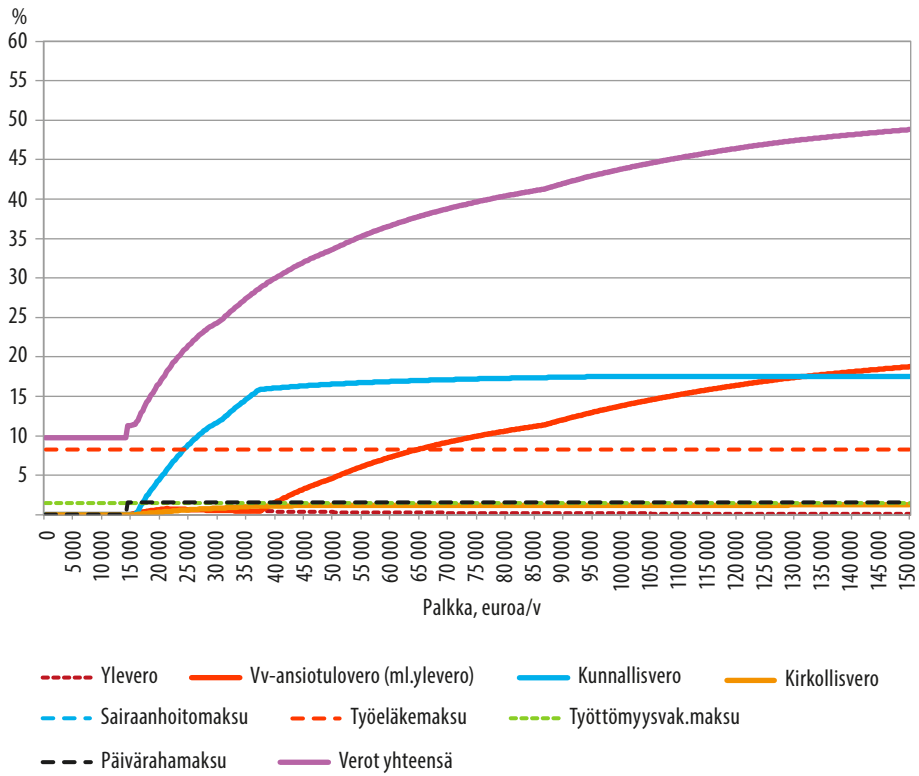
²⁷ Jos veronalainen tulo on 100 ja vero 30, nettotuloksi muodostuu 70. Verojen osuus veronalaisesta tulosta on 30 prosenttia. Jos perustulon suuruus on 10, vastaavat luvut ovat 110, 40, 70 ja 36,4. Toisin sanoen, jos osoittajaan ja nimittäjään lisätään sama summa, suhdeluku suurenee. Mitä pienempi veronalainen tulo ja mitä suurempi perustulo, sitä suurempi veroasteen muutos on.

Kuvio 12. Palkansaajan, eläkkeensaajan ja päivärahaansaajan tuloveroasteet perustulomallissa


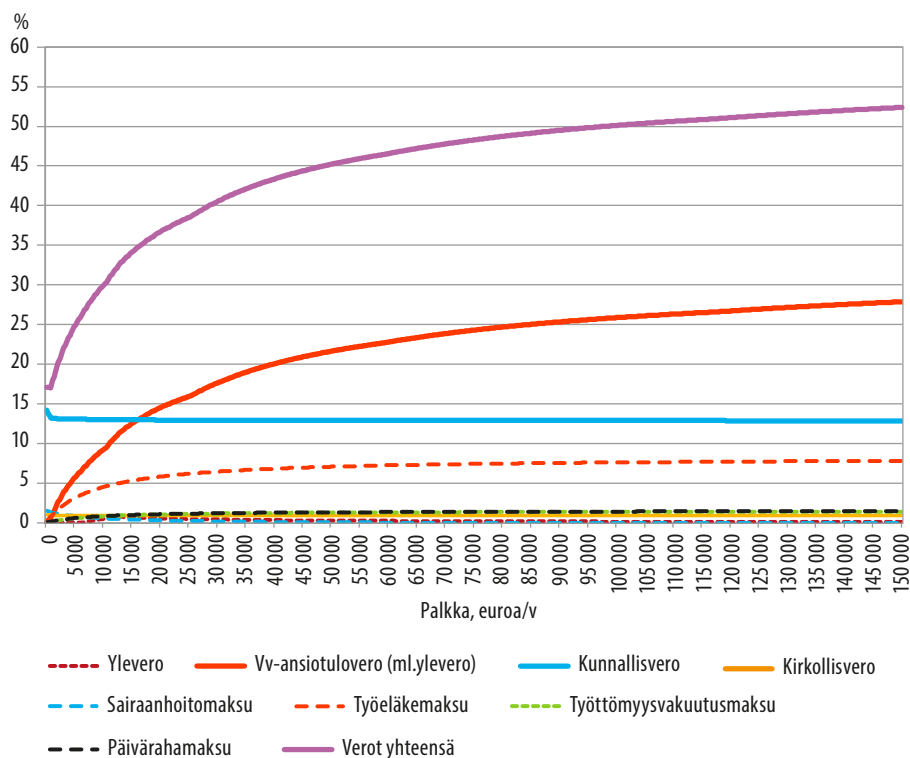
Kuviossa 13 palkansaajan veroasteet on eritelty eri verojen mukaan vuonna 2019. Se osoittaa, millaiseksi nykyjärjestelmä on rakenteeltaan muotoutunut vuosien saatossa. Palkansaaja maksaa valtion ansiotuloveroa (pl. yleisradiovero) vasta runsaan 37 000 euron palkasta, vaikka tuloveroasteikon alin tuloaraja on 17 600 euroa. Tämä johtuu verovähennyksistä, ennen kaikkea ansio- ja työtulovähennyksestä. Kunnallisveroa maksetaan noin 16 000 euron palkkatulosta lähtien.

Kirkollisveroaste muodostuu samanmuotoiseksi kuin kunnallisveroaste, koska veropohja on sama, eli kunnallisverotuksessa verotettava tulo. Työeläke- ja työttömyysvakuutusmaksut ovat suhteellisia, eli maksuperusteena on tietty prosentti veronalaisesta palkkatulosta. Pienituloisten palkansaajien ja yrittäjien sairausvakuutuksen päivärahamaksu nousee aiemmin kuvatulla tavalla. Yleisradioveron osuus veronalaisesta tulosta aluksi nousee, mutta pienenee sen jälkeen, kun maksun enimmäismäärä on saavutettu.

Kuvio 13. Palkansaajan tuloveroasteet eriteltynä vuonna 2019



Perustulomallissa palkansaajan tuloveroasteet ovat nykyistä suoraviivaisempia (Kuvio 14). Kunnallis- ja kirkollisverot ovat käytännössä suhteellisia veroja. Veronalaisesta tulosta vähennetään kuitenkin edelleen tulon hankkimisesta ja säilyttämisestä aiheutuneet kulut sekä palkkaperusteiset sosiaalivakuutusmaksut. Sairaanhoitomaksu lasketaan myös samasta veropohjasta, mutta se pienenee vähitellen palkkatulon lisääntyessä. Tämä johtuu siitä, että sairaanhoitomaksu maksetaan vain siitä tulon osasta, joka ei ole päivärahamaksun perusteena. Kun palkka nousee, perustulon (päivärahatulon) suhteellinen osuus pienenee, ja sairaanhoitomaksu pienenee.

Kuvio 14. Palkansaajan tuloveroasteet eriteltynä perustulomallissa

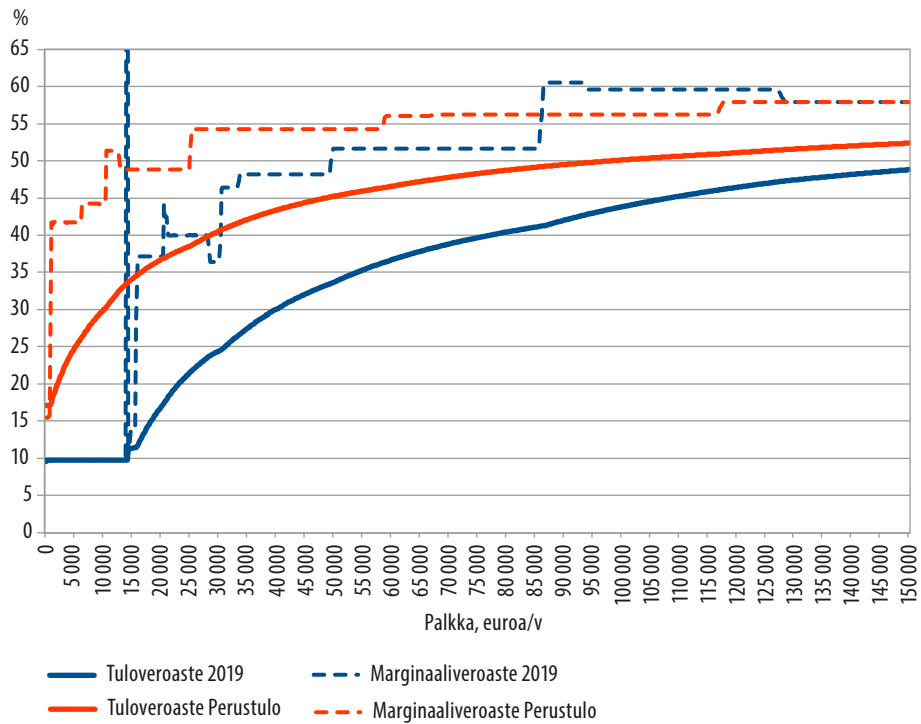
Pieni- ja keskituloisilla palkansaajilla tuloverotuksen ohella myös marginaaliverotus kiristyy johtuen verovähennysten poistumisesta ja tuloveroasteikon muutoksista (Kuvio 15)²⁸. Suurituloisilla marginaaliverotus on nykyistä pienempi tai sama. Korkein marginaaliveroaste on asetettu nykyiselle tasolle. Nykyjärjestelmässä marginaaliveroaste alenee, kun ansiotulo- ja työtulovähennykset loppuvat. Kaikkein suurituloisimmilla ei siten ole korkein marginaaliveroaste.

Yleensä kun tuloverotus kiristyy, myös marginaaliverotus kiristyy. Selkeimmin tämä ilmenee sellaisessa tasaveromallissa, jossa ei ole lainkaan verovähennyksiä. Tuloveroaste on silloin kaikilla tulotasoilla sama kuin marginaaliveroaste. Jos tuloveroastetta nostetaan, marginaaliverotus kiristyy yhtä paljon. Jos tasaveromallissa myönnetään tulosta tehtävä vähennys, marginaaliveroaste muodostuu vähennyksen jälkeen samaksi kaikilla tulotasoilla. Pienituloisilla se tarkoittaa marginaaliveroasteen nousemista (esim. VATT 2006). Vihreiden Sivistysliitolle tehdyissä simulaatiolaskelmissa sovellettiin 400, 500 ja 600 euron verovapaata perustuloa ja vastaavasti 43, 48 ja 52 prosentin tasaveroa. Honkanen (2007)

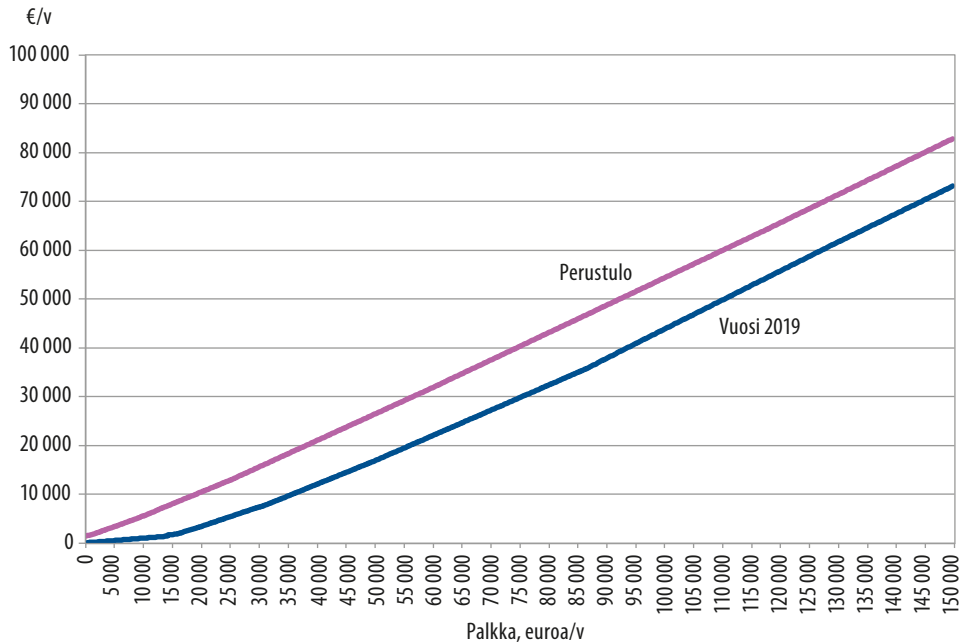
28 Marginaaliveroasteet on laskettu suhteuttamalla verojen muutos palkkatulon muutokseen.

toteaa, että perustulo "...johtaisi tavallisilla pienituloisilla palkansaajilla marginaaliveroasteiden merkittävään kohoamiseen".

Kuvio 15. Palkansaajan tulo- ja marginaaliveroasteet perustulomallissa ja vuonna 2019



Edellä esitetyn perusteella ei kuitenkaan voi täysin yksiselitteisesti arvioida nykyjärjestelmän ja tarkasteltavan perustulomallin progressiivisuutta yleisesti, koska veronalaiset tulot ovat erilaiset. Perustulomallissa kuitenkin tuloverojen määrä nousee pienituloisimmasta suurituloisimpaan enemmän kuin nykyisessä (Kuvio 16), joten tuloverojärjestelmä on nykyistä progressiivisempi.

Kuvio 16. Palkansaajan verot ja maksut perustulomallissa ja vuonna 2019

Edellä on tarkasteltu palkka-, eläke- ja päivärahatuloa saaneiden tuloveroja ja verojen jälkeisiä nettotuloja. Nykyjärjestelmään verrattuna perustulomallissa pienituloisten palkansaajien ja yrittäjien nettotulot lisääntyvät, mutta vähenevät keskimääräistä suuremmilla palkkatuloilla. Pienituloiset eläkkeensaajat ja päivärahan saajat säilyttävät nykyisen tulotasonsa, mutta keskimääräistä suurempaa etuutta saavat menettävät yleensä jonkin verran. Kuitenkin kaikkein suurimmilla eläketuloilla nettotulot hieman lisääntyvät, ja suurta päivärahaa saavilla tulotaso alenee selvästi.

Kyseiset muutokset on toteutettu pitkälti verojärjestelmää muokkaamalla siten, että verojen jälkeiset nettotulot asettuvat tavoitelluille tasoille. Nettomääräiset tulot muodostuvat tämän jälkeen varsin lineaarisesti siten, että bruttotulojen lisääntyessä nettotulot lisääntyvät suunnilleen samassa suhteessa.

6.3 Työnteon kannustimet

Seuraavaksi tarkastellaan palkansaajan kannustimia tilanteessa, jossa ei makseta työttömyysetuutta eikä tarveharkintaisia etuuksia (Kuvio 17). Ilman muita tuloja henkilö saa nettona perustuloa 577 euroa kuukaudessa, eli maksaa tuloveroja noin 17 prosenttia. Jos hän saa myös palkkatuloa, ei ole selväpiirteistä, miten verot jakaantuvat näiden tulojen kesken.

Kuviossa tämä on tehty siten, että ensin on laskettu palkkatulosta menevät verot nykyjärjestelmän mukaan. Vähentämällä nämä kaikista veroista on saatu perustulosta maksetut verot. Vähentämällä edelleen näin saadut verot vastaavista bruttotuloista on saatu nettotulot.

Tässä tapauksessa nettotulot ovat samat kuin käytettävissä olevat tulot. Perustulomallissa palkansaajan tulotaso on lähtökohtaisesti korkeampi, mutta nykyjärjestelmään verrattuna käytettävissä olevat tulot (tässä nettotulo) lisääntyvät palkkatyön johdosta vähemmän. Kuviossa käytettävissä olevan tulon tasoa osoittava aluekuva nousee loivemmin aina noin 2 400 euron palkkaa vastaavalle tasolle asti. Järjestelmä on siis tältä osin vähemmän kannustava kuin nykyjärjestelmä, riippumatta siitä, onko työ vähäistä, osa-aikaista tai kokoaikaista. Vasta siinä vaiheessa, kun tulot muuttuvat samalla tavalla, myös kannustimet muodostuvat samoiksi. Sama ilmenee kuviossa 18, jossa efektiiviset marginaaliveroasteet (tässä marginaaliveroasteet) ovat pienituloisilla merkittävästi nykyistä korkeammat. Tarkastellaan näitä tilanteita vielä joidenkin esimerkkien avulla.

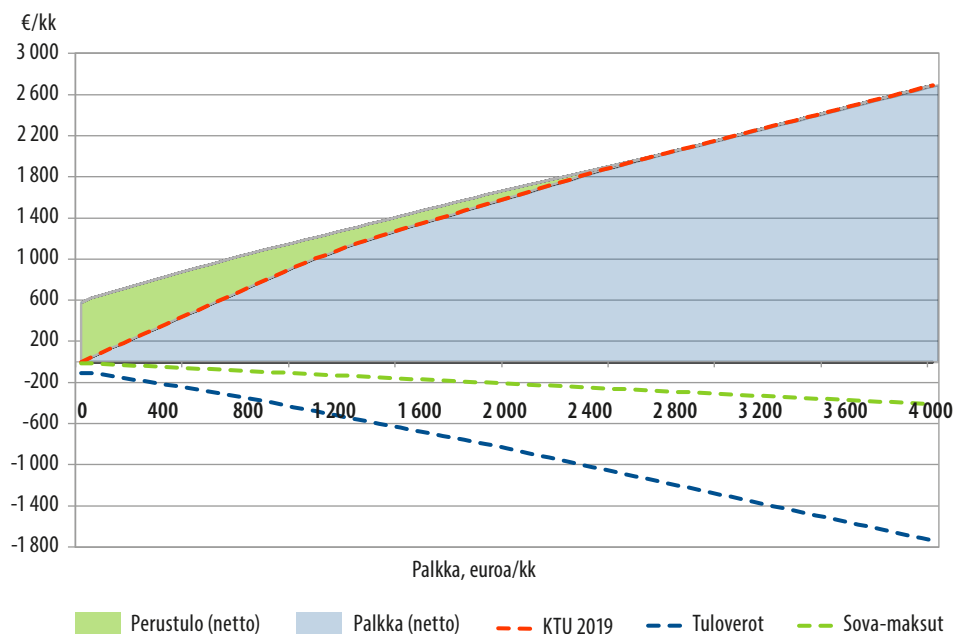
Jos henkilö tekee tilapäistöitä ja saa siitä palkkaa 400 euroa kuukaudessa, hänen tulotasonsa on perustulomallissa nykyistä korkeampi (n. 830 euroa/kk). Hyöty tehdystä työstä on $(830-577=253)$, kuten kuviossa 17 voidaan silmämääräisesti havaita. Nykyisin hänen nettotulonsa lisääntyvät $(367-0=367)$, eli enemmän. Jos taas henkilö työllistyy osa-aikaiseen työhön 1 200 euroa kuukausipalkalla, hänen työllistymisveroasteensa (keskimääräinen efektiivinen marginaaliveroaste kyseisellä tulovälillä) on noin 42 prosenttia, kun se nykyjärjestelmässä on alle 10 prosenttia. Tällaiselle palkansaajalle, esimerkiksi puolisolle tai kotona asuvalle aikuiselle lapselle, perustulo on siten vähemmän kannustava kuin nykyjärjestelmä, vaikka tulotaso on aluksi korkeampi. Tulos on tältä osin erilainen, mitä perustulosta yleensä esitetään²⁹.

Mikäli perustulovero määritetään siten, että perustulosta saatu hyöty tulee hitaammin verotetuksi takaisin kuin edellä, käytettävissä olevat tulot nousevat nopeammin. Tämä tarkoittaa kuitenkin sitä, että verotusta tulee kiristää ylemmillä tulotasolla vastaavasti enemmän.

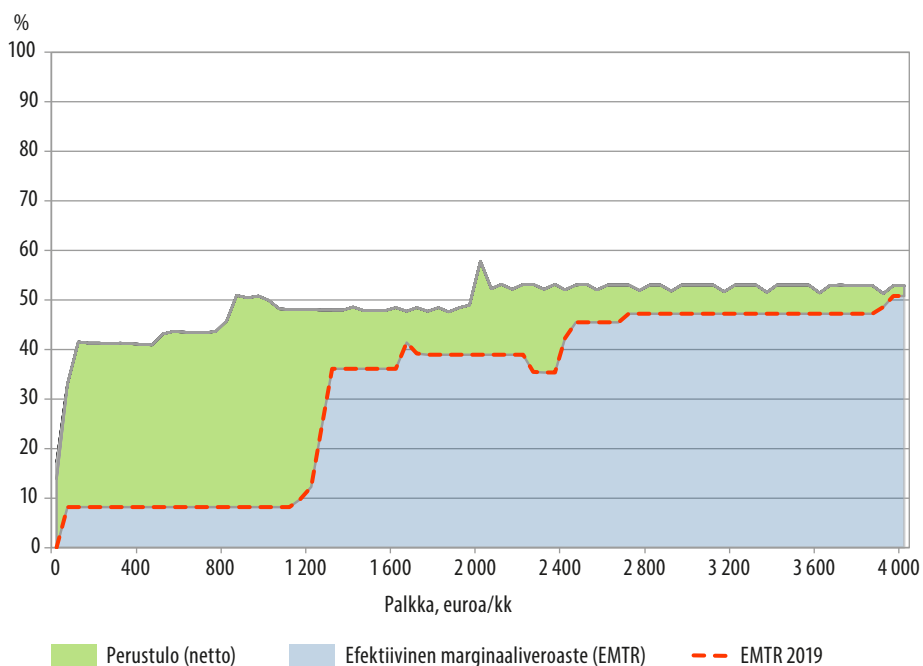
Kuviossa 18 efektiiviset marginaaliveroasteet poikkeavat senkin jälkeen, kun nettotulot ovat samat. Tämä johtuu aiemmin kuvatusista ilmiöistä: perustulossa marginaaliveroasteet ovat nykyistä korkeampia kyseisellä tulotasolla.

29 Honkanen (2007) ja Kannas & Kärkkäinen (2014) toteavat myös, että efektiiviset marginaaliveroasteet nousevat selkeästi perustulossa.

Kuvio 17. Palkansaajan käytettävissä olevat tulot (KTU) perustulomallissa ja vuonna 2019. Ei tarveharkintaisia etuuksia.



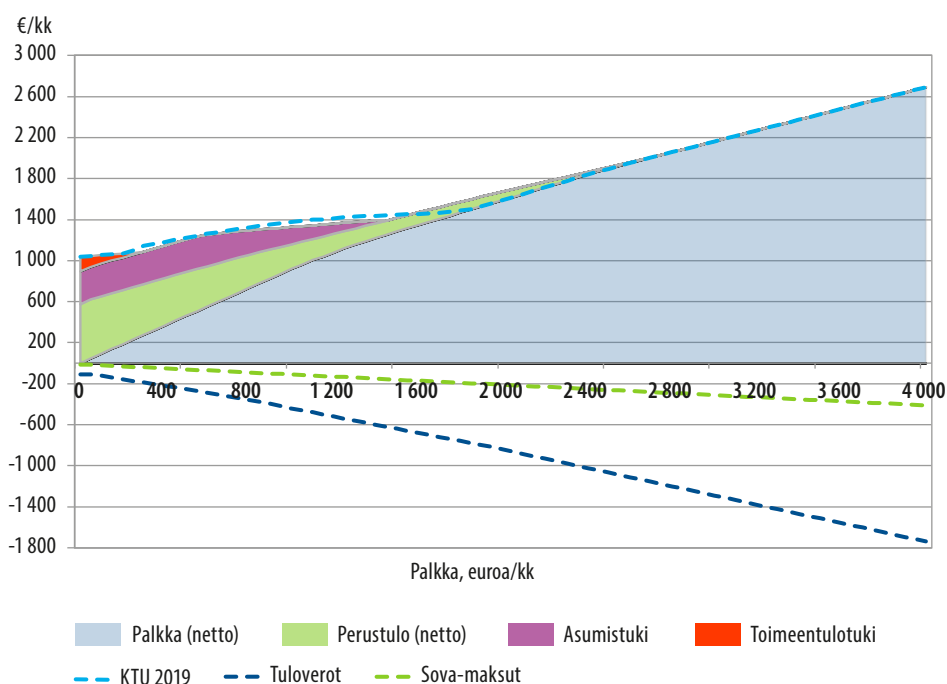
Kuvio 18. Palkansaajan efektiivinen marginaaliveroaste (EMTR) perustulomallissa ja vuonna 2019. Ei tarveharkintaisia etuuksia.



Edellä esitetyt nettotulot kuvaavat siis sellaisten kansalaisten käytettävissä olevia tuloja, jotka eivät saa tarveharkintaisia etuuksia. Työnteon kannustavuutta arvioidaan kuitenkin usein sen mukaan, miten työtön hyötyy taloudellisesti osallistuessaan työmarkkinoille. Tällöin otetaan huomioon myös työttömyysetuudet ja mahdolliset tarveharkintaiset etuudet.

Pienillä palkkatuloilla nettomääräinen perustulo muodostuu hieman nykyistä nettomääräistä työmarkkinatukea pienemmäksi, mutta ulottuu jonkin verran ylemmälle tulotasolle. Työttömän työllistyessä palkka ei kuitenkaan pienennä perustuloa, joten bruttotulo on nykyistä suurempi. Siten yleinen asumistuki pienenee ja työttömän tulotaso alenee huomattavasti. Korottamalla asumistuen suojaosaa 600 euroon kuukaudessa, työttömän käytettävissä olevat tulot voidaan kuitenkin säilyttää lähes nykyisellä tasolla (Kuvio 19).

Kuvio 19. Perustulolta/työmarkkinatuelta työllistyvän käytettävissä olevat tulot (KTU) perustulomallissa ja vuonna 2019. Yksin asuva.

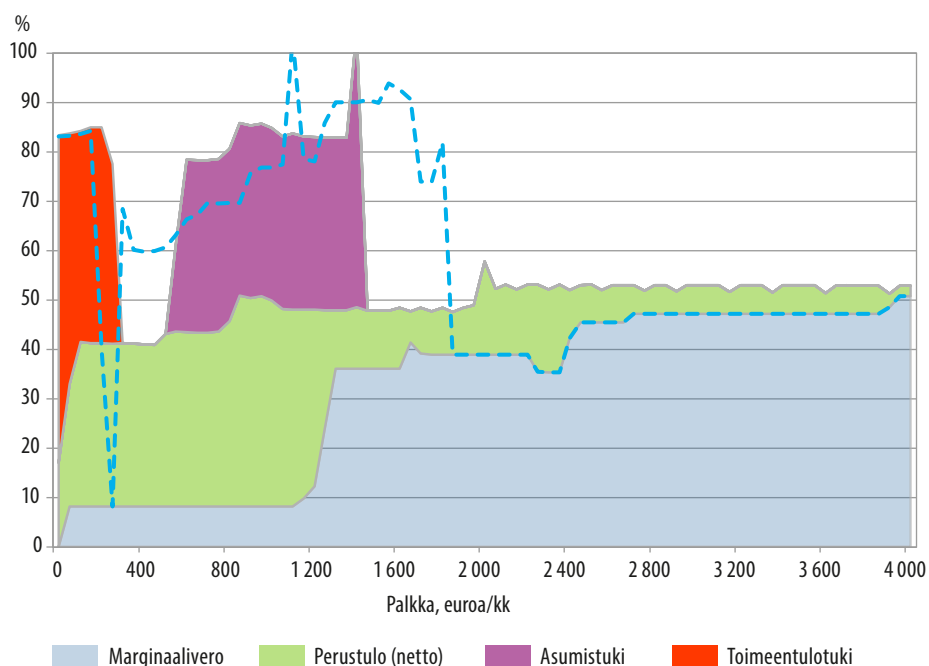


Kuvion 20 efektiivisistä marginaaliveroasteista havaitaan muun muassa, että toimeentulotuen marginaalivaikutus on nykyiseen tapaan runsaat 80 prosenttia. Tämän jälkeen asumistuki pienenee vasta suojaosan loppuessa, jonka jälkeen efektiivinen marginaaliveroaste muodostuu nykyistä hieman korkeammaksi. Tämä on lähinnä asumistuen

vaikutusta, joka on noin 34 prosenttia³⁰. Nykyjärjestelmässä nettomääräisen sovitellun työmarkkinatuen marginaalivaikutus on suurempi, mutta asumistuen puolta pienempi, koska tuen perusteena oleva tulo nousee sovittelun johdosta vain puolella palkan määrästä.

Kun työtön saa perustulomallissa palkkaa, hän maksaa tuloveroasteikon mukaista valtionveroa ja lisäksi perustuloveroa. Näiden yhteinen marginaalivaikutus on yli 30 prosenttia. Palkasta menevien sosiaalivakuutusmaksujen kanssa marginaaliveroaste nousee 40-50 prosenttiin ja asumistuen pienentyessä efektiivinen marginaaliveroaste on yli 80 prosenttiin. Asumistuki loppuu nykyistä aiemmin, minkä jälkeen marginaalivaikutus muodostuu yksin tuloverotuksesta. Kaiken kaikkiaan on vaikea arvioida, ovatko työnteon kannustimet nykyistä paremmat vai heikommät. Olennaista on se, että jos käytettävissä olevat tulot muodostuvat samoiksi, myös kannustimet ovat samat.

Kuvio 20. Perustulolta/työmarkkinatuelta työllistyvän efektiivinen marginaaliveroaste (EMTR) perustulomallissa ja vuonna 2019. Yksin asuva.



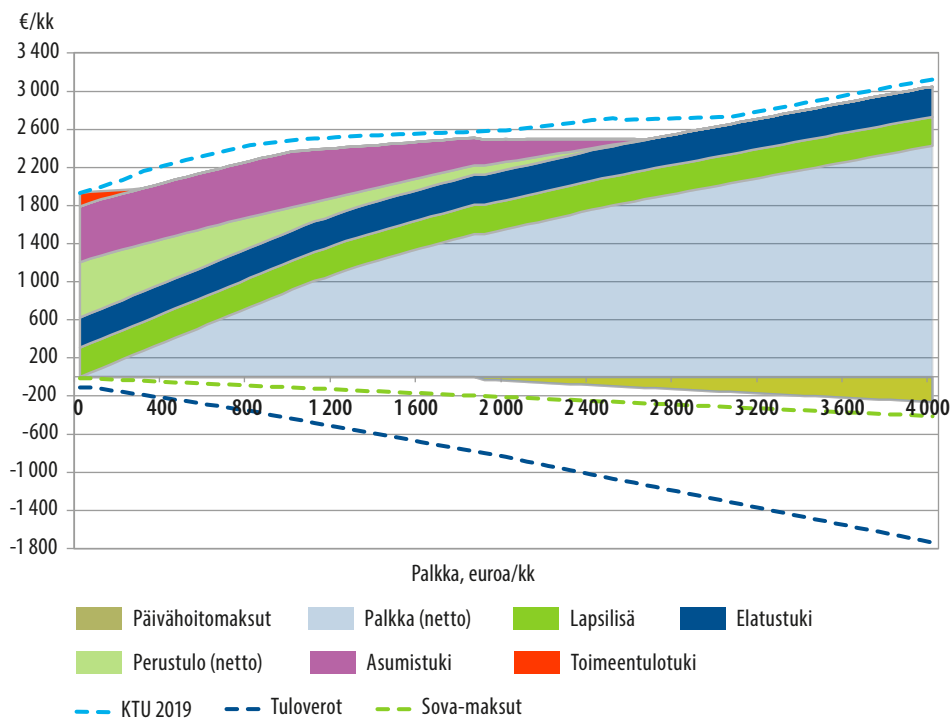
30 Yleisen asumistuen lisäomavastuuprosentti on 42 ja tukiprosentti 80. Jos tuen perusteena oleva tulo nousee 100 euroa/kk, asumistuki pienenee $(0,42 \times 0,8 = 0,336) \times 100$, eli noin 34 euroa. Vastaavasti 300 euron suojaosa korottaa työtuloa saavien asumistukea noin 100 euroa/kk, mikä on merkittävä määrä verrattuna esim. pientuloisille palkansaajille yleensä kohdistettuihin veronkevennyksiin.

Kuvatulla suojaosan korotuksella voidaan vaikuttaa siihen, että asumistuen korotus kohdentuu ainoastaan työtuloa saaviin henkilöihin. Tämä ei kuitenkaan ole ongelmattonta. Ensinnäkin se vaikuttaa vain sellaisten työttömien kannustimiin, joka saavat asumistukea. Toiseksi se synnyttää uusia tuensaajia, kun entistä useampi työssä oleva saa myös asumistukea. Kolmanneksi se lisää asumistukimenoja.

Kahden lapsen yksinhuoltajalla perustulon kannustinvaikutukset muodostuvat samansuuntaisesti kuin edellä (Kuvio 21). Tulotaso jää pieni- ja keskituloisilla nykyistä pienemmäksi, vaikka asumistuen suojaosaa on korotettu. Tulomuodostus on kaiken kaikkiaan erilainen: nykyinen työmarkkinatuki loppuu alemmalla tulotasolla kuin perustulo, tuloverot muodostuvat suuremmiksi ja asumistuki pienemmäksi. Myös päivähoitomaksut nousevat, mikä johtuu veronalaisten tulojen lisäyksestä.³¹

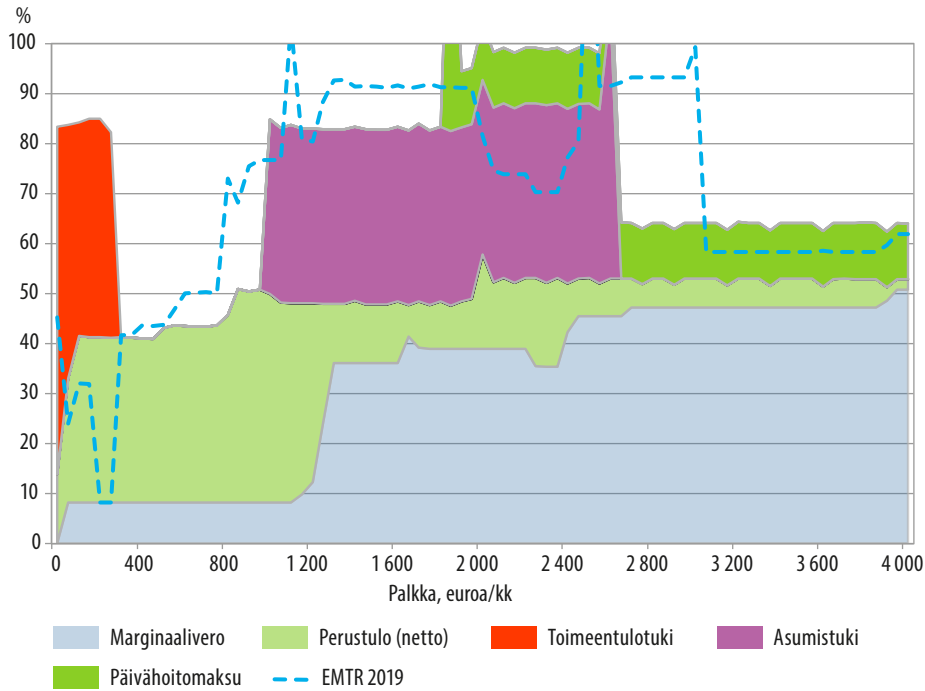
Kuvion 22 efektiivisten marginaaliveroasteiden perusteella on tässäkin tapauksessa vaikea arvioida, muuttuvatko yksinhuoltajan työnteon kannustimet nykyisestä. Verotuksen ja työmarkkinatuen lapsikorotusten poistumisen vaikutuksesta työtön yksinhuoltaja saa toimeentulotukea nykyistä enemmän.

Kuvio 21. Perustulolta/työmarkkinatuelta työllistyvän käytettävissä olevat tulot (KTU) perustulomallissa ja vuonna 2019. Yksinhuoltaja, jolla 2 lasta (2- ja 5-v.).



31 Kuviossa päivähoitomaksut on vähennetty nettopalkasta.

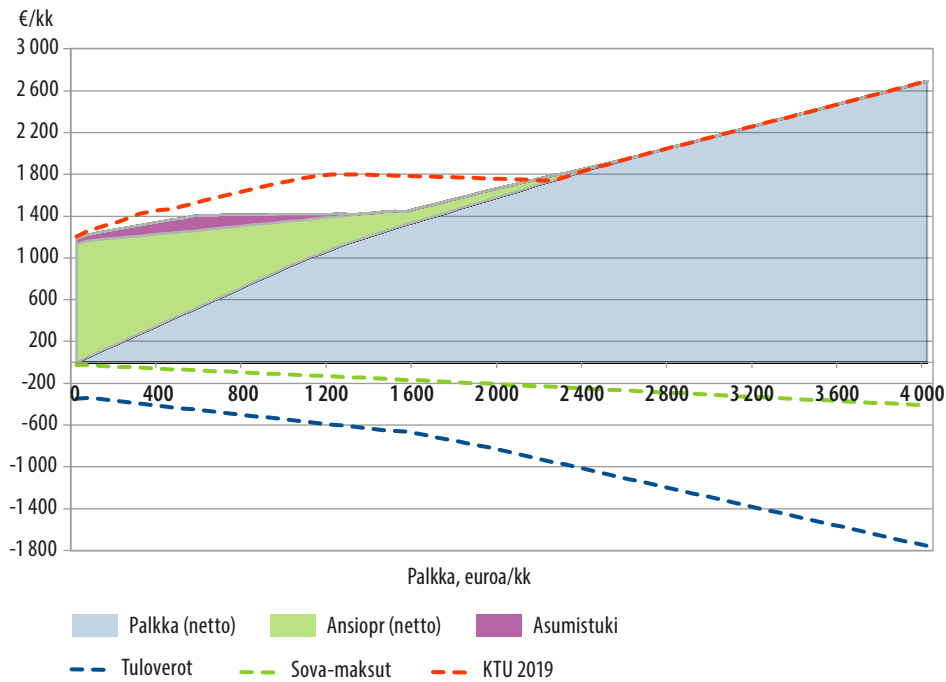
Kuvio 22. Perustulolta/työmarkkinatuelta työllistyvän efektiivinen marginaaliveroaste (EMTR) perustulomallissa ja vuonna 2019. Yksinhuoltaja, jolla 2 lasta (2-ja 5-v.).



Kuviossa 23 yksin asuvan työttömän entinen palkka on 2 600 euroa kuukaudessa, jolloin päiväraha vastaa suunnilleen keskimääräistä ansiopäivärahaa. Hän saa perustulomallissa ansiopäivärahaa perustulon ylittävältä osalta, mitä tulon osaa sovitellaan nykyjärjestelmän tapaan siten, että se pienenee puolella palkan määrästä. Nykyisin tällainen työtön saa pientä asumistukea, joka loppuu jo vajaan 500 euron kuukausipalkalla. Perustulomallissa tilanne on aluksi sama, koska asumistuen perusteena oleva bruttotulo on sama. Palkkatulon lisääntyessä muodostuu erikoinen tilanne, kun palkanlisäys ei vaikuta asumistukeen korotetun suojaosan takia, mutta pienentää soviteltua päivärahaa. Siten asumistuen perusteena oleva tulo pienenee, ja asumistuki lisääntyy. Tällä on kuitenkin vähäinen merkitys siihen nähden, että nykyisin tällainen työtön saa huomattavan ansiotulo- ja työtulovähennyksen ja toisaalta perustulomallissa maksaa perustuloveroa. Työttömän tulotaso laskee huomattavasti nykyisestä.

Nykyjärjestelmässä palkan lisääntyessä noin 1 300 euron palkkatasosta lähtien, työttömän käytettävissä olevat tulot pienenevät. Soviteltu päiväraha ja työttömyyden aikainen palkka yhteensä voi olla enintään päivärahan perusteena olevan palkan suuruinen (ns. 100 prosentin sääntö). Tämän seurauksena ansiopäiväraha pienenee kyseisellä tuloalueella yhtä paljon kuin palkka nousee ja efektiivinen marginaaliveroaste jopa ylittää 100 prosenttia. Viimeksi mainittu on seurausta siitä, että vaikka veronalaiset tulot ja tuloverot säilyvät suunnilleen ennallaan, palkkaperusteiset sosiaalivakuutusmaksut lievästi nousevat ja käytettävissä olevat tulot pienenevät. Vastaavanlainen tilanne on perustulomallissa hieman alemmilla tulotasolla.

Kuvio 23. Perustulolta/ansiosidonnaiselta työttömyysetuudelta (ent. palkka 2 600 €/kk) työllistyvän käytettävissä olevat tulot (KTU) perustulomallissa ja vuonna 2019. Yksin asuva.



Edellä esitetystä havaitaan, että perustulomallin toteuttaminen siten, että siitä ei aiheudu merkittäviä tulomenetyksiä millekään tulonsaajaryhmälle, ei ole mahdollista pelkästään tuloverotusta uudistamalla. Se edellyttää myös yleisen asumistuki- ja päivähoitomaksujärjestelmän uudistamista, mutta on tuskin kaikissa tapauksissa mahdollista tällöinkään.

Usein esitetään, että kun perustuloon eivät vaikuta mitkään muut tulot, työnteko on aina kannattavaa. Mallin rahoitus kuitenkin edellyttää, että työtuloista saatuja korvauksia verotetaan siten, että perustulosta saatu hyöty poistuu lopulta kokonaan. Jos siis käytettävissä olevat tulot muodostuvat samoiksi kaikilla tulotasolla, ei työnteko ole sen kannattavampaa kuin nykyisinkään.

Tässä luvussa kuvatuilla esimerkeillä on pyritty osoittamaan, miten perustulon rahoitus voidaan toteuttaa nykyisiä etuuksia korvaamalla ja ansiotuloverotusta kiristämällä. Sen sijaan tässä yhteydessä ei ole ollut mahdollista puuttua tarkemmin esimerkiksi asumistuki- ja päivähoitojärjestelmän edellyttämiin muutoksiin, jotka ovat monimuotoisia kysymyksiä. Kuitenkin näihin järjestelmiin vaadittavat muutokset eivät kokonaisuuden kannalta ole todennäköisesti niin merkittäviä, etteikö tässä esitetyt tulokset olisi pääosin relevantteja.

On myös huomattava, että esitetyt tapaukset eivät kuvaa kattavasti, minkälaisia vaikutuksia tarkastellulla perustulolla on erilaisille kotitaloustyypeille, joiden tulonmuodostus voi myös olla erilainen.

6.4 Kokonaiskustannukset

Perustulomalli on monimuotoinen kokonaisuus, jossa sekä etuus- että tuloverojärjestelmä muuttuvat. Tällaisen laajan uudistuksen hahmottamiseksi sen vaikutusarviot on laskettu vaiheittain (vaiheet A-N). Ensin perustulolla on korvattu vähimmäisetuudet, ja sen ylittävä osa on jäänyt ansioetuudeksi (vaiheet A-I), seuraavaksi perustulo on maksettu kaikille muille siihen oikeutetuille henkilöille (J) ja lopuksi on tehty ansiotuloverotukseen aiemmin kuvatut muutokset (vaiheet K-N).

- A = alle 65-vuotiaiden eläkkeet
- B = sairauspäivärahat
- C = vanhempainpäivärahat
- D = opintoraha
- E = työttömän peruspäiväraha
- F = työmarkkinatuki
- G = työttömän ansiopäiväraha
- H = kotihoidon tuki
- I = vähintään 65-vuotiaiden eläkkeet
- J = työllisten, tulottomien ja kaikkien muiden perustulo
- K = nykyisten verovähennysten poisto
- L = kunnallis- ja kirkollisveroprosenttien alentaminen
- M = tuloveroasteikon muutokset
- N = perustulovero ja eläkkeensaajan verovähennys

Taulukon 2 sarakkeissa ovat kunkin vaiheen kokonaisvaikutukset tuloihin, vähennyksiin ja veroihin miljoonina euroina³². Toiseksi alimmalla rivillä on tällaisen yksittäisen muutoksen vaikutus kotitalouden käytettävissä oleviin tuloihin. Alimmalla rivillä on vastaava kumulatiivinen vaikutus. Sen viimeinen sarake kuvaa uudistuksen kokonaisvaikutusta kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin, joka on samalla julkisen talouden rahoitusaseman muutos, merkiltään kuitenkin vastakkainen. Viimeisessä sarakkeessa on puolestaan kunkin yksittäisen tulon, vähennyksen ja veron kokonaismuutos. Sen alimmalla rivillä oleva käytettävissä olevien tulojen muutos on siten yhtä suuri kuin alimman rivin kumulatiivinen summa.

32 Päivärahat ja kotitalouksien veronalaiset etuudet eivät tässä sisällä perustuloa.

Havaitaan, että esimerkiksi alle 65-vuotiaille eläkkeensaajille (A) maksetaan perustuloa 3,4 miljardia euroa ja heidän eläketulonsa pienenevät lähes samalla summalla. Vähennykset, lähinnä eläketulovähennykset, pienenevät valtionverotuksessa 1,4 miljardia euroa ja kunnallisverotuksessa 750 miljoonaa euroa. Kunnallisveroa maksetaan 170 miljoonaa ja toimeentulotukea 220 miljoonaa euroa nykyistä enemmän. Kotitalouksien käytettävissä olevat tulot lisääntyvät 90 miljoonalla eurolla.

Sairauspäivärahojen (B), vanhempainpäivärahojen (C), opintorahan (D), työttömän peruspäivärahojen (E), työmarkkinatuen (F) ja ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan (G) osalta kokonaisvaikutukset veronalaisiin tuloihin, verovapaisiin tuloihin, veroihin ja kotitalouden käytettävissä oleviin tuloihin ovat kohtuullisen vähäiset³³. Kaikille opiskelijoille maksetun saman suuruisen perustulon kokonaismenot muodostuvat nykyistä hieman suuremmiksi (D). Kotihoidon tukea saavien (H) tulot nousevat selvästi, koska hoitoraha ja hoitolisä ovat perustuloa selvästi pienemmät.

Yli 64-vuotiaiden eläketulot (I) pienenevät 10,6 miljardilla eurolla, mutta vastaavasti heille maksetaan yhtä paljon perustuloa. Eläketulovähennykset pienenevät huomattavasti, minkä seurauksena kunnallisveroa maksetaan 320 miljoonaa euroa enemmän. Toimeentulotukimenot lisääntyvät 80 miljoonalla eurolla ja käytettävissä olevat tulot pienenevät 250 miljoonalla eurolla. Viimeksi mainittu johtuu lähinnä kunnallisverojen lisääntymisestä.

Muille kuin edellä mainituille etuudensaajille, eli palkansaajille, yrittäjille, tulottomille ja pelkästään pääomatuloa saaville (J) maksetaan perustuloa yhteensä 19,2 miljardia euroa. Tästä maksetaan veroja ja maksuja 7,2 miljardia euroa. Verovapaat tulot, lähinnä yleinen asumistuki ja toimeentulotuki, pienenevät 520 miljoonalla eurolla ja käytettävissä olevat tulot lisääntyvät 11,2 miljardilla eurolla.

Mainittujen nykyisten verovähennysten poistaminen (K) lisää maksettavia veroja ja maksuja 5,9 miljardilla eurolla. Samalla asumistuki- ja toimeentulotukimenot lisääntyvät. Käytettävissä olevat tulot pienenevät noin 5,5 miljardia euroa. Kunnallis- ja kirkollisveroprosenttien alentaminen (L) lisää käytettävissä olevia tuloja 7,8 miljardia euroa, kun taas tuloveroasteikon muutokset (M) kiristävät kotitalouksien verotusta 13,4 miljardilla eurolla. Perustuloveron ja eläkeläisten verovähennyksen yhteisvaikutuksena (N) käytettävissä olevat tulot pienenevät noin 210 miljoonaa euroa. Yhteisvaikutuksena tässä tarkasteltavan mallin mukainen perustulo säilyttää kotitalouksien käytettävissä olevat tulot ennallaan eikä julkisen sektorin rahoitusasema muutu.

33 Sairaus- ja vanhempainpäivärahojen osalta muutokset veronalaisissa tuloissa johtuvat lähinnä siitä, että vähimmäispäivärahojen tasokorotukset vuoden 2019 ajantasaistetussa aineistossa ovat lievästi alimitoitettuja.

Taulukko 2. Perustulomallin kokonaisvaikutukset, milj. euroa.

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	Yhteensä
Bruttotulo	270	40	60	60	0	10	-20	310	80	18 400	430	-140	80	-180	19 400
Ansio- ja pääomatulo	50	50	60	40	0	10	0	330	0	18 920	0	0	0	0	19 460
Pääomatulot tuloverotuksessa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ansiotulot tuloverotuksessa	50	50	60	40	0	10	0	330	0	18 920	0	0	0	0	19 460
Veronalaiset päivärahat	0	-210	-330	-480	-250	-1 520	-660	-390	0	-250	0	0	0	0	-4 100
Eläketulot	-3 320	0	0	0	0	0	0	0	-10 600	0	0	0	0	0	-13 920
Perustulo	3 370	280	390	520	250	1 530	660	720	10 600	19 170	0	0	0	0	37 490
Vähennykset yht./valt.v.	-1 390	0	0	0	0	0	0	0	-3 040	-60	-6 530	0	0	0	-11 010
Vähennykset yht./kunn.v.	-750	-10	-10	-10	0	0	0	-40	-1 540	-960	-11 540	0	0	0	-14 860
Työtulovähennys	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-170	-3 080	0	0	0	-3 250
Eläkeläisten uusi verovähennys	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2 550	2 550
Tulovero pääomatulosta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	10	0	20	-230	-200
Progressiivinen tulovero	0	0	10	0	0	0	0	10	-20	2 330	2 640	0	13 330	1 050	19 350
Perustulovero	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2 580	2 580
Kunnallisvero	170	10	20	10	0	0	0	90	320	4 590	2 960	-7 570	70	-690	-10
Kirkollisvero	10	0	0	0	0	0	0	0	20	220	160	-340	0	-40	40
Sairausvakuutuksen sh-maksu	0	0	0	0	0	0	0	0	10	60	150	0	10	-50	190
Yleisradio-vero	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	0	0	0	0	20
Kunnallinen päivähoitomaksu	0	0	10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10
Yleinen asumistuki	0	-10	0	10	0	0	0	-10	0	-180	280	0	0	0	100
Eläkkeensaajien asumistuki	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-10	0	0	0	0	-10
Toimeentulotuki	220	0	0	10	0	0	-20	-10	80	-330	150	-140	80	-180	-140
Kotitaloudet, verot yhteensä	190	10	30	10	0	0	0	110	330	7 240	5 910	-7 900	13 430	30	19 390
Kotitaloudet, veronalaiset etuudet	-3 320	-230	-320	-480	-250	-1 520	-660	-390	-10 600	-250	0	0	0	0	-18 030
Kotitaloudet, verovapaat etuudet	220	-10	0	20	0	0	-20	-10	80	-520	430	-140	80	-180	-60
Kotitaloudet, käytettävissä olevat tulot	90	30	30	50	0	0	-20	210	-250	11 160	-5 480	7 770	-13 360	-210	10
Kotitaloudet, kumulat. KTU-muutos	0	120	150	190	190	200	170	380	120	11 290	5 810	13 580	220	10	

Taulukon oikeanpuoleisesta sarakkeesta ilmenee muun muassa, että perustuloa maksetaan yhteensä 37,5 miljardia euroa. Nykyiset veronalaiset päivärahat pienenevät 4,1 miljardilla eurolla ja eläkkeet 13,9 miljardilla eurolla, eli perustulolla korvataan nykyisiä veronalaisia etuuksia yhteensä 18 miljardilla eurolla. Veronalaiset tulot lisääntyvät siten 19,5 miljardia euroa (37,5-18). Kun verovapaat kotitalouksien etuudet pienenevät noin 60 miljoonaa euroa, kotitalouksien veronalaiset ja verovapaat tulot yhteensä lisääntyvät suunnilleen yhtä paljon kuin kotitalouksien maksamat tuloverot, eli 19,4 miljardia euroa. Verojen muutos muodostuu lähes yksinomaan valtion ansiotuloveron lisäyksestä, johon sisältyy perustulovero. Kuntien tuloveron tuotot vähenevät 10 miljoonaa euroa ja seurakuntien lisääntyvät 40 miljoonaa euroa.

6.5 Tulonjakovaikutukset

Taulukon 3 tulonjakovaikutukset ovat odotetusti vähäiset siltä osin, kun nykyiset etuudet korvataan perustulolla (A-I)³⁴. Kotihoidon tuen korvaaminen sitä suuremmalla perustulolla (H) painottuu suhteellisesti eniten kolmanteen, neljanteen ja viidenteen desilliin. Vanhuuseläkkeiden muutokset (I) sen sijaan pienentävät alimpien desiilien tuloja. Vaikka bruttotulot säilyvät ennallaan, eläketulo- ja perusvähennysten poistuminen kiristää pienituloisten eläkkeensaajien kunnallisverotusta ja siten käytettävissä olevia tuloja. Keskimääräinen muutos tuloluokassa on kuitenkin enimmilläänkin alle 200 euroa vuodessa. Perustulon maksaminen palkansaajille, yrittäjille, pääomatulon saajille ja tulottomille (J) nostaa eniten keski- ja suurituloisten tulotasoa.

Nykyisten verovähennysten poistaminen (K) alentaa käytettävissä olevia tuloja suhteellisesti tarkasteltuna melko tasaisesti, vähiten kuitenkin suurituloisilla. Eläketulo- ja perusvähennysten vaikutus on suurin pienituloisilla, kun taas ansio- ja työtulovähennysten poistaminen kohdistuu tällaisessa desiiluokituksessa lähinnä keskituloisiin. Kunnallis- ja kirkollisveroveroprosenttien alentaminen (L) keventää verotusta euromääräisesti sitä enemmän mitä suuremmat tulot. Vaikutus on saman suuntainen myös suhteellisesti tarkasteltuna, ylintä desiiliä lukuun ottamatta, jossa on muita enemmän pääomatulon saajia. Valtion tuloveroasteikon tulorajojen alentamisella ja marginaaliveroasteiden korottamisella (M) on saman suuntainen, mutta päinvastainen ja huomattavan suuri vaikutus. Eläketulosta tehtävä verovähennys parantaa pienituloisimpien eläkkeensaajien taloudellista asemaa, mutta perustulovero pienentää keski- ja suurituloisten käytettävissä olevia tuloja (N).

34 Taulukon desiiluukitus on tehty käytettävissä olevien ekvivalenttien tulojen mukaan henkilöpainotuksena.

Kaiken kaikkiaan tässä esitettävän perustulon vaikutukset ovat jonkin verran tuloeroja ka-
ventavia ja köyhyyttä vähentäviä. Viiden ensimmäisen desiilin keskimääräiset käytettävissä
olevat tulot lisääntyvät sekä euromääräisesti että suhteellisesti. Vastaavasti ne alenevat
neljässä ylimmässä desiilissä. Gini-kerroin ja köyhyyssaste alenevat 1,2 ja 1,3 prosenttiyksik-
köä. Kokonaistasolla kotitalouksien käytettävissä olevat tulot eivät muutu.

Taulukko 3. Perustulomallin tulonjakovaikutukset.

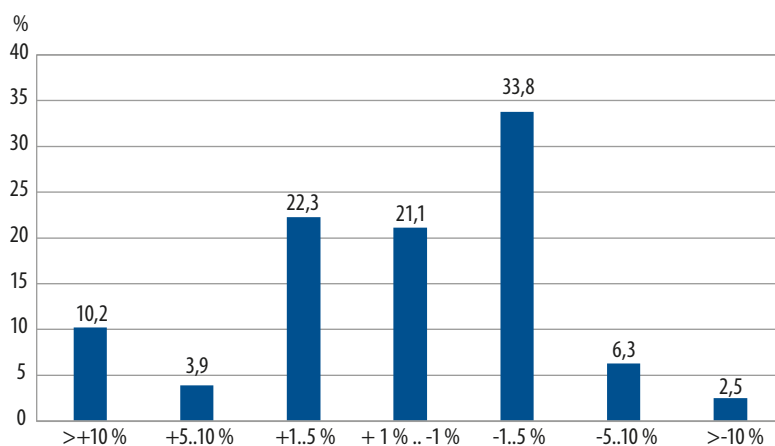
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	Yhteensä
Gini-kerroin, %-yks.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,2	-0,7	0,8	0,0	-0,8	-0,6	-1,2
Köyhyyssaste, %-yks.	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,5	2,6	-0,3	0,8	-2,8	-2,4	-1,3
Desiilien tulomuutos, euroa/v															
1.	15	24	-3	-3	0	1	-21	38	-161	1 089	-641	533	-428	328	771
2.	18	19	-2	9	0	1	-5	41	-180	1 383	-916	877	-1 029	511	727
3.	-38	5	18	15	0	0	-15	99	-112	1 854	-1 237	1 194	-1 636	357	504
4.	35	4	9	37	0	0	-13	107	-48	2 543	-1 504	1 516	-2 346	26	366
5.	10	2	20	17	0	0	-2	94	-38	3 138	-1 630	1 790	-2 950	-184	267
6.	9	2	11	15	0	0	-1	93	-39	3 470	-1 719	2 022	-3 505	-359	-1
7.	19	2	4	17	0	1	-1	62	-26	3 819	-1 764	2 285	-4 138	-535	-255
8.	35	1	13	14	0	2	-2	78	2	3 979	-1 746	2 581	-4 838	-556	-437
9.	19	4	19	9	0	6	-1	48	-5	4 388	-1 684	3 090	-6 043	-664	-814
10.	17	1	18	14	0	1	-1	32	10	4 221	-1 284	4 329	-8 114	-403	-1 159
Kaikki	14	6	11	15	0	1	-6	69	-60	2 988	-1 412	2 021	-3 502	-148	-3
Desiilien tulomuutos, %															
1.	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,2	0,3	-1,3	9,0	-4,8	4,2	-3,3	2,6	6,3
2.	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,2	-1,1	8,5	-5,2	5,2	-5,8	3,1	4,4
3.	-0,2	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	-0,1	0,5	-0,6	9,7	-5,9	6,1	-7,8	1,9	2,6
4.	0,2	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	-0,1	0,5	-0,2	11,6	-6,1	6,6	-9,6	0,1	1,7
5.	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,4	-0,2	12,7	-5,9	6,8	-10,6	-0,7	1,1
6.	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,3	-0,1	12,6	-5,6	6,9	-11,2	-1,3	0,0
7.	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,2	-0,1	12,5	-5,1	7,0	-11,8	-1,7	-0,8
8.	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	11,4	-4,5	7,0	-12,2	-1,6	-1,3
9.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	10,7	-3,7	7,1	-12,9	-1,6	-2,0
10.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,5	-1,6	5,4	-9,7	-0,5	-1,5
Kaikki	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	-0,2	9,8	-4,2	6,3	-10,3	-0,5	0,0

6.6 Voittajat ja häviäjät

Kuviossa 24 ovat perustulomallin voittajien ja häviäjien osuudet kaikista perustuloa saaneista henkilöistä. Sellaisia, joiden käytettävissä olevat tulot lisääntyvät yli 10 prosenttia nykyisestä, on noin 10 prosenttia. Vastaavasti niitä, joiden tulotaso laskee yli 10 prosenttia, on noin 2,5 prosenttia. Noin viidesosalla käytettävissä olevat tulot muuttuvat alle prosentin, ja neljällä viidestä 1-5 prosenttia.

Eniten voittaneissa on muun muassa tulottomia (lähinnä nuoria), opiskelijoita, pääomatuloa saavia ja kotihoidon tukea saavia, mutta ennen kaikkea pienituloisia palkansaajia. Eniten hävinneissä on eläkkeensaajia, opiskelijoita, mutta myös paljon palkansaajia.

Kuvio 24. Voittajien ja häviäjien osuudet kaikista perustuloon oikeutetuista henkilöistä, prosenttia.



Taulukossa 4 ovat voitot ja tappiot (muutos yli prosentin) miljoonina euroina luokiteltuna desiileittäin veronalaisen ansio- ja pääomatulon mukaan. Voitot kohdentuvat selkeästi pienimpiin ja tappio suurimpiin tuloluokkiin. Tulottomien osuus voitoista on noin 250 miljoonaa euroa.

Taulukossa 5 ovat desiilien keskimääräiset voitot ja tappiot sekä niitä saavien osuudet kaikista perustuloa saaneista. Suurimmat voitot ovat tulottomilla, mutta muutoin ne jakautuvat epätasaisesti siten, että ne ovat suurimpia alimmissa ja ylimmissä tuloluokissa. Lukumääräisesti voittajat ovat keskittyneet alimpiin ja keskimmäisiin tuloluokkiin, kun taas häviäjät ovat ylimmissä desiileissä.

Taulukko 4. Voitot ja tappiot desiileittäin luokiteltuna, milj. euroa.

Desiilit veronalaisen tulon mukaan	Voitot milj. euroa	Tappiot milj. euroa
0	247	0
1	1 014	31
2	299	56
3	219	78
4	215	80
5	233	108
6	140	124
7	44	206
8	34	357
9	25	570
10	37	840
Kaikki	2 507	2 449

Taulukko 5. Keskimääräiset voitot ja tappiot sekä voittajien ja häviäjien osuudet desiileittäin, euroa/v ja prosenttia.

Desiilit veronalaisen tulon mukaan	Hyöty keskimäärin, euroa/v	Häviö keskimäärin, euroa/v	Voittajien osuus, %	Häviäjien osuus, %
0	5 985	0	2,6	0,0
1	3 901	946	16,2	1,7
2	1 527	809	12,2	3,7
3	1 296	655	10,5	6,3
4	680	1 076	19,7	3,9
5	688	1 397	21,1	4,1
6	708	1 447	12,3	4,6
7	1 027	884	2,7	12,4
8	1 516	959	1,4	19,8
9	2 346	1 375	0,7	22,1
10	3 861	2 092	0,6	21,4
Kaikki	1 563	1 304	100,0	100,0

7 Yhteenveto

Perustulo on innoittanut tutkijoita, yhteiskunnallisia vaikuttajia ja tavallisia kansalaisia vuosikymmeniä. Kannattajien mielestä sen avulla muassa työn vastaanottaminen tulee aina kannattavaksi, byrokraloukut pienenevät, köyhyys vähenee, tuloerot tasaantuvat ja pienimuotoinen yrittäjyys lisääntyy. Toisaalta on arvioitu, että työn tarjonta taloudessa laskee ja joutenolo lisääntyy. Perustulon on myös arvioitu tulevan liian kalliiksi julkiselle sektorille.

Tässä selvityksessä perustulon vaikutukset on laskettu mikrosimulaatiomallilla, jota on käytetty kaikissa verotukseen ja useissa sosiaalietuuksiin liittyvissä uudistuksissa 1980-luvun lopulta lähtien. Mallin tietoaaineistona on Suomen väestöä kuvaava, tilastollisesti edustava otosaineisto, joka mahdollistaa luotettavat ja monipuoliset laskelmat. Sellaisia tuloksia, joita otosaineiston koko rajoittaa, ei ole esitetty.

Esitettävä malli mukailee pitkälti tavanomaisia, viime vuosina kehittyneisiin maihin kaa-
vailtuja perustulomalleja. Perustulo korvaa nykyiset vähimmäisetuudet, ja sen ylittävä etuustulo maksetaan ansioetuutena. Siten eläkettä ja päivärahaa saavien veronalaiset tulot säilyvät lähes ennallaan. Muilta osin perustulo rahoitetaan palkka- ja yrittäjätulon verotusta kiristämällä siten, että perustulosta saatu hyöty ”verotetaan takaisin” eikä julkisen sektorin rahoitusasema tai kotitalouksien käytettävissä olevat tulot muutu nykyisestä.

Perustulon suuruus on eläkkeensaajilla 784,52 euroa kuukaudessa, opiskelijoilla 220 euroa kuukaudessa ja kaikilla muilla perustuloon oikeutetuilla 696,69 euroa kuukaudessa. Eläkkeensaajien perustulo vastaa takuueläkettä ja muiden, opiskelijoita lukuun ottamatta, vähimmäismääräistä työttömyysetuutta ilman lapsikorotuksia. Perustulo on veronalaista päivärahatuloa.

Verotuksen muutokset on toteutettu pääosin poistamalla verovähennyksiä, kiristämällä valtion tuloveroasteikkoa, alentamalla kunnallis- ja kirkollisveroprosentteja, luomalla uusi työtuloon kohdistuva vero ja myöntämällä eläkkeensaajille erillinen verosta tehtävä

vähennys. Nykyisistä verovähennyksistä poistuvat työtulo-, ansiotulo-, eläketulo-, perus- ja merimiesvähennykset. Ansio- ja pääomatulojen eriytetty verotus säilyy.

Kaikki nykyiset tarveharkintaiset etuudet säilyvät. Niiden määräytymisperusteet ovat muutoin ennallaan, mutta yleisen asumistuen suojaosaa on korotettu. Päivähoitomaksujen määräytymisperusteet säilyvät myös ennallaan. Tarveharkintaiset etuudet ja päivähoitomaksut muuttuvat kuitenkin silloin, kun niiden perusteena olevat tulot muuttuvat. Muut verovapaat etuudet eivät muutu milteään osin.

Perustulo kattaa koko aikuisväestön, eli kaikki vähintään 17-vuotiaat Suomessa asuvat henkilöt. Eläkkeellä olevien sulkeminen perustulojärjestelmän ulkopuolelle edellyttäisi kahta verojärjestelmää, mikä olisi todennäköisesti mahdoton toteuttaa.

Tarkasteltava malli on toteutettu mahdollisimman käytännönläheisesti. Eri henkilöryhmien tulotasot on pyritty säilyttämään, elleivät muutokset johdu perustuloon selkeästi liittyvistä ominaisuuksista. Joiltain osin malliin sisältyy myös nykyisen verojärjestelmän rakenteellisia korjausehdotuksia, jotka väistämättä vaikuttavat joidenkin kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin. Tulokset rajoittuvat pelkästään välittömiin taloudellisiin vaikutuksiin, eikä käyttäytymisvaikutuksia tai muita kuin taloudellisia tekijöitä ole arvioitu.

Tarkasteltavan perustulomallin keskeiset tulokset ovat seuraavat:

- Perustuloa maksetaan 37,5 miljardia euroa, jolla korvataan nykyisiä veronalaisia etuuksia 18 miljardilla eurolla. Kotitalouksien veronalaiset tulot lisääntyvät yhteensä 19,5 miljardilla eurolla ja verovapaat tulot pienenevät vajaalla 100 miljoonalla eurolla. Veronalaiset ja verovapaat tulot yhteensä lisääntyvät yhtä paljon kuin tuloverot lisääntyvät, noin 19,4 miljardia euroa. Siten kotitalouksien käytettävissä olevat tulot kokonaistasolla säilyvät ennallaan ja vaikutus julkisen talouden kannalta on kustannusneutraali
- Tuloerot supistuvat siten, että Gini-kerroin pienenee 1,2 prosenttiyksikköä. Köyhien lukumäärä vähenee ja köyhyysaste laskee 1,3 prosenttiyksikköä. Köyhien eläkkeensaajien lukumäärä ei kuitenkaan pienene vaan säilyy ennallaan
- Takuueläkettä ja keskimääräistä jonkin verran suurempaa ansioeläkettä saavien verojen jälkeiset nettotulot säilyvät ennallaan verosta tehtävän vähennyksen johdosta. Tätä suurempien eläkkeiden verotus kiristyy, mutta kaikkein suurimpien eläkkeiden verotus lievästi kevenee
- Keskimääräistä pienempien päivärahojen nettotulot säilyvät lähes ennallaan, mutta sitä suurempien verotus kiristyy selkeästi. Suurten päivärahatulojen verotus on nykyisin selkeästi kevyempää kuin työ- tai eläketulojen verotus

- Palkansaajien ja yrittäjien verojen jälkeiset nettotulot lisääntyvät aina mediaanitulotasolle asti. Tämä johtuu siitä, että työtulojen verotus kiristyy vähitellen, ettei marginaaliverotus muodostu kohtuuttomaksi. Pienituloisten palkansaajien ja yrittäjien tulotaso paranee merkittävästi
- Eläkkeensaajien ja päivärahansaajien vähimmäisturvan tasot säilyvät ennallaan. Palkka, eläke- ja päivärahatulojen verotus on nykyistä yhtenäisempää ja suoraviivaisempaa
- Eläkkeensaajien ja päivärahan saajien asumistuet säilyvät pääosin ennallaan, koska veronalaiset tulot säilyvät ennallaan
- Palkansaajien ja yrittäjien tuloverotus kiristyy. Pienituloisilla palkansaajilla ja yrittäjillä verojen jälkeiset nettotulot kuitenkin lisääntyvät. Suurituloisilla ja osin keskituloisilla ne jonkin verran pienenevät
- Työn verotus muodostuu nykyistä progressiivisemmaksi, vaikka joillakin tulotasolla marginaaliverotus kevenee. Ylimmät marginaaliveroasteet säilyvät entisellä tasollaan
- Perustulosta hyötyvät muun muassa tulottomat, pelkästään pääomatuloa saavat, lasten kotihoidon tukea saavat, osa opiskelijoista sekä ennen kaikkea pienituloiset palkansaajat ja yrittäjät
- Perustulossa häviävät keski- ja suurituloiset palkansaajat ja yrittäjät, joiden osalle tulee rahoittaa oman perustulonsa lisäksi myös siitä hyötyvien perustulo, joko osaksi tai kokonaan
- Jos henkilö ei saa työttömyysetuutta eikä tarveharkintaisia etuuksia, kannustimet hakeutua tilapäiseen, osa-aikaiseen tai kokoaikaiseen ansiotyöhön heikkenevät. Tulotaso on perustulon johdosta suurempi, mutta efektiiviset marginaaliveroasteet ja työllistymisveroasteet muodostuvat nykyistä korkeammiksi.
- Työttömän kannustimet hakeutua tilapäiseen, osa-aikaiseen tai kokoaikaiseen ansiotyöhön säilyvät suunnilleen nykyisellään. Yleisesti esitetystä näkemyksestä poiketen, perustulo ei kannusta työntekoon nykyjärjestelmää paremmin
- Kotitalouksien tulotason säilyttäminen ei ole mahdollista pelkästään tuloverotusta muuttamalla, vaan edellyttää ainakin yleisen asumistuen uudistamista. Tämä johtuu siitä, että ansiotyössä olevien asumistuki pienenee, kun bruttotulot lisääntyvät perustulon määrällä. Mallissa asumistuen suojaosa on korotettu 600 euroon, millä ei kuitenkaan voida säilyttää kaikkien työttömien ja muiden pienituloisten nykyistä tulotasoa
- Esitetystä perustulomallissa kotitalouksien käytettävissä olevat tulot muodostuvat suurimmalle osalle lähes samoiksi kuin nykyjärjestelmässä. Poikkeamat eivät välttämättä johdu perustulosta, vaan tarkoituksellisesta

järjestelmän ”virtaviivaistamisesta” ja joidenkin nykyisten epäkohtien korjaamisesta

- Perustulomalli voidaan siten tehdä sellaiseksi, että käytettävissä olevat tulot eivät merkittävästi poikkeavat nykyjärjestelmästä. Vastaavasti sellainen voidaan tehdä jonkun muun järjestelmän, vaikkapa ns. yleistuen, pohjalta. Siten myös työnteon kannustimet, tulonjako ja köyhyys voidaan muodostaa pitkälti samanlaisiksi järjestelmästä riippumatta. Kyse ei ole niinkään perustulosta, vaan siitä, miten järjestelmä muutoin rakennetaan
- Perustulomallissa on kuitenkin, taloudellisessa mielessä, kaksi erityispiirrettä. Ensinnäkin pienituloisten palkansaajien ja yrittäjien tulotaso muodostuu lähtökohtaisesti nykyjärjestelmää suuremmaksi. Toiseksi pelkästään pääomatuloa saavien tulotaso lisääntyy merkittävästi, ellei myös pääomatulojen verotusta kiristetä ja tehdä siitä nykyistä progressiivisempaa. Tämä on kuitenkin ongelmallista
- Erikseen valtion- ja kunnallisverotuksessa tulosta tehtävien verovähennysten poistussa, verotettava tulo valtion- ja kunnallisverotuksessa muodostuu samaksi. Siten kunnallis- ja kirkollisverotuksen efektiiviset ja nimelliset veroasteet lähenevät toisiaan
- Kun tulosta tehtäviä vähennyksiä poistuu, veronalaiset tulot lisääntyvät, tuloveroasteikko sovelletaan nykyistä alemmilla tulotasoilla ja verosta tehtävät vähennykset tehdään ensisijaisesti valtion veroista, veronkevennyksistä aiheutuva kompensaation tarve kunnille poistuu tai vähenee merkittävästi
- Tuloverot muodostuvat nykyistä johdonmukaisemmalla tavalla. Palkansaajan kunnallis- ja kirkollisverotus muodostuu suhteelliseksi siten, että verojen osuus tuloista on sama kaikilla tulotasoilla
- Kunnallis- ja kirkollisveron tuotot pienenevät. Taustalla on oletus, että verotettavan tulon lisääntyessä kunnat ja seurakunnat alentavat veroprosenttejaan yhdenmukaisesti siten, että verotuotot kokonaisuudessaan säilyvät ennallaan. Tämän ja verovähennysten kohdentumisen vaikutusta eri kuntiin ei ole selvitetty
- Nykyiset palkansaajan ja yrittäjän sairauspäivärahan määräytymisperusteet ovat epäjohdonmukaisia ja ne on palautettu ennen vuotta 2017 olevan järjestelmän mukaiseksi.

Selvityksessä on tullut esille myös muita vero- ja etuusjärjestelmiin liittyviä näkemyksiä. Nämä eivät perustu tehtyihin laskelmiin:

- Jos perustulo on verovapaata tuloa, progressiivisessa järjestelmässä verotuksen vaikutus korostuu sen mukaan, miten työjaksot sijoittuvat eri kalenterivuosille

- Negatiivinen tulovero antaa samoilla laskentaoletuksilla saman tulotason kuin perustulo. Järjestelmä on perustuloa merkittävästi monimutkaisempi ja edellyttää todennäköisesti siirtymistä kuukausikohtaiseen verotukseen tai lähdeverotukseen. Kuten muutkin negatiiviseen verotukseen liittyvät tuet, se on hallinnollisesti hankala ja käytännössä vaikeasti kohdennettavissa
- Byrokraloukut voivat lieventyä perustulomallissa huomattavasti, kun työttömän vähimmäisetuuksien sovittelua ei tarvita, vaan se toteutetaan "verotuksen kautta". Tämä voi lisätä merkittäväällä tavalla työmarkkinoiden joustavuutta
- Vero- ja sosiaaliturvamallin rakentaminen sellaiseksi, jossa työnteko on aina taloudellisesti kannattavaa, on todennäköisesti käytännössä mahdotonta. Se edellyttäisi puuttumista merkittäväällä tavalla keskeisiin järjestelmän rakenteisiin, ennen kaikkea etuuksien tasoihin ja niiden määräytymisperusteisiin.

Lopuksi on todettava, että tässä tarkastellun perustulomallin johtopäätöksiin on suhtauduttava varauksin. Vaikka siinä on pitäydytty tyypillisiin perustulosta esitettyihin valintoihin, kyseessä on vain eräs malli. Perustulomallilla voi myös olla erilaisia tavoitteita, kuin mitä tässä on tullut ilmi.

LÄHTEET:

- Andersson, Jan Otto (1988): 'Ajatus toisenlaisesta elämästä'. Teoksessa Lahtinen, Ilpo (toim.): Kansalaispalkka. Ken elää, sen syömänkin pitää. Ylioppilaspalvelu ry:n julkaisuja 2/1988.
- Andersson, Jan Otto & Kangas, Olli (2002): 'Perustulon kannatus Suomessa'. Yhteiskuntapolitiikka 67.
- Atkinson, Anthony (1993): 'Participation Income'. Citizens Income Bulletin No 16 July 1993, 7-11.
- Atkinson, Anthony (1995): Public Economics in Action. The Basic Income / Flat Tax Proposal. Oxford University Press.
- Bargain, Olivier & Immervoll, Herwig & Viitamäki, Heikki (2012): 'No claim, no pain. Measuring the non-take-up of social assistance using register data. The Journal of Economic Inequality. Volume 10. September 2012.
- Callan & Sutherland (1996): 'Comparative Analysis of Basic Income Proposals: prospects for the use of national tax-benefit models in five European Countries'. Microsimulation Unit Discussion Papers, MU/RN/21. Cambridge.
- Callan, Tim & O'Donoghue, Cathal & Sutherland, Holly & Wilson, Moira (1999): 'Comparative Analysis of Basic Income Proposals: UK and Ireland'. University of Cambridge. Microsimulation Unit. Paper 31/1999.
- Callan, Tim & Nolan, Brian & Walsh, John & McBride, James & Nestor, Richard (2000): 'Basic Income' in Ireland: A Study for the Working Group on Basic Income. Final Report.
- Carone, Guiseppe & Salomäki, Aino & Immervoll, Herwig & Paturot, Dominique (2003): 'Indicators on unemployment and low-wage traps (marginal effective tax rates on labour)'. EC Economic Papers, No 197. European Commission.
- Creedy, John & Duncan, Alan & Harris, Mark & Scutella, Rosanna (2002): Microsimulation Modelling of Taxation and the Labour Market. The Melbourne Institute Tax and Transfer Simulator. Edward Edgar Publishing Limited. UK.
- Frankman, Myron (2002). 'A Planet-Wide Citizen's Income: Espousal and Estimates'. BIEN 9th Congress, 12-14 September 2002, Geneva.
- Fredriksen, Dennis (2003). 'The MOSART model – a short technical documentation'. International Microsimulation Conference on Population Ageing and Health. Canberra December 2003.
- Friedman, Milton (1962): Capitalism and Freedom. Chicago. University of Chicago Press.
- Haataja, Anita (1995): 'Tulonsiirtomallit sosiaalipolitiikan arvioinnissa'. Turun yliopisto. Sosiaalipolitiikan laitos, Sarja A, 7/1995.
- Hall, Robert & Rabushka, Alvin (1995): The Flat Tax. Second edition. Stanford. University. Kalifornia. Hoover Institution Press.
- Honkanen, Pertti (2007): 'Perustulo simulaatioharjoituksena'. Teoksessa Honkanen, Pertti & Soininvaara, Osmo & Ylikari, Ville: Perustulo - kohti toimivaa perusturvaa. Vihreä Sivistysliitto ry. Helsinki.
- Honkanen, Pertti & Simanainen, Miska (2016): 'Perustulohankkeen mikrosimulointituloksia'. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 13/2016.
- Immervoll, Herwig (2004): 'Average and marginal effective tax rates facing workers in the EU'. A micro-level analysis of levels, distributions and driving factors. EUROMOD Working Papers EM6/04.
- Immervoll, Herwig & Lindström, Klas & Mustonen, Esko & Riihelä, Marja & Viitamäki, Heikki (2005). 'Static data ageing techniques. Accounting for population changes in tax-benefit microsimulation models'. EUROMOD Working Paper No. EM7/05. March 2005.
- Kannas, Olli & Kärkkäinen, Olli (2014): 'Perustulomallin analyysi'. Eduskunnan sisäisen tietopalvelun muistio.
- Kanninen, Ohto (2012): Perustulo – kokeilun arvoinen idea? Talous & Yhteiskunta, 40:4.
- Kelly, Simon (2003): 'Australia's Microsimulation Model – Dynamod'. International Microsimulation Conference on Population Ageing and Health. Canberra December 2003.
- Kopra, Ville (2007): 'Perustulo - Kova vai pehmeä paketti?' Kalevi Sorsa säätiön julkaisuja 1/2007. Helsinki.
- Korpinen, Pekka (1990): 'Hyvinvointivaltion tulevaisuus; kansalaistulon ja maksullisten palvelujen mahdollisuudesta'. Kansantaloudellinen aikakausikirja 87 (1), 36-39.

- Kotamäki, Mauri & Kärkkäinen, Olli (2014): 'Työllisyys kasvaa, työnteko vähenee'. Työnteon kannustimet ja suojoasareformin vaikutus. Työpoliittinen aikakauskirja, 57:4.
- Kotamäki, Mauri (2018): 'Kohti vakuuttavampaa sosiaaliturvaa. Arvio ansiosidonnaisen työttömyysturvan kehittämismahdollisuuksista. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 47/2018.
- Kuivalainen, Susan (2007): 'Toimeentulotuen alikäytön laajuus ja merkitys'. Yhteiskuntapolitiikka 72 (1/2007), 49-57
- Kyyrä, Tomi & Matikka, Tuomas & Pesola, Hanna (2018): 'Työttömyysturvan suojaosa ja työttömyyden aikainen työskentely'. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 45/2018.
- Kärkkäinen, Olli (2011): 'Työn vastaanottamisen kannustimet Suomessa. Palkansaajien tutkimuslaitos. Työpapereita 266.
- Lahtinen, Ilpo (1992): Perustulo, kansalaisen palkka. Hanki ja jää. Helsinki.
- Maanselkä, Asmo (2017): Kannustava perusturva – Isosta-Britanniasta mallia Suomen sosiaaliturvauudistukseen. Ajatushautoma Kompassi ry.
- Manninen, Teemu (2016): Perustulokeskustelu Suomessa – sisältöanalyysi perustulokeskustelusta Helsingin Sanomien mielipidekirjoituksissa 1990-20115. Pro gradu-tutkielma. Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta. Jyväskylän yliopisto.
- Mattila, Anita (2001): Tarvitaanko perustuloa? Suomalaisten kansalaistulo-, kansalaispalkka- ja perustulomallien teoreettinen analyysi (väitöskirja). Sosiaalitieteiden laitos. Kuopion yliopisto.
- Niinivaara, Reino & Viitamäki, Heikki (2005): 'TUJA-käsikirja. Verotuksen ja etuuksien mikrosimulointimalli (toim.): VATT-Muistioita 72. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- OECD (2018a): OECD Economic Surveys: Finland 2018.
- OECD (2018b): "Basic Income or a single tapering rule? Incentives, inclusiveness and affordability compared for the case of Finland", OECD Economics Department Working No. 1464.
- Perkiö, Johanna (2013): Taisteltu tulkinasta: perustulo Suomen julkisessa keskustelussa 2006-2012. Teoksessa Talous ja Arvo. Hansaprint. Vantaa.
- Perkiö, Johanna (2016): 'Suomalainen perustulo ja mallit'. Kansaneläkelaitoksen työpapereita 85/2016.
- SAK (1994): 'Mikä ihmeen perustulo?'. Työryhmäraportti. Taloustietoa 28.10.1994.
- Soininvaara, Osmo (1994a). 'Hahmotelma perustulomallista'. Sosiaali- ja terveysministeriön monisteita 1994:2. Helsinki.
- Soininvaara, Osmo (1994b): Hyvinvointivaltion eloonjäämisoppi. WSOY. Juva.
- Soininvaara, Osmo (1999): Täystyöllisyyteen ilman köyhyyttä. Helsinki.
- Soininvaara, Osmo (2007): 'Perustulon yhteiskunnallisista vaikutuksista'. Teoksessa Honkanen, Pertti & Soininvaara Osmo & Ylikahri, Ville: Perustulo - kohti toimivaa perusturvaa. Vihreä Sivistysliitto ry. Helsinki.
- TT (1995): Työtä vai kansalaispalkkaa. Selvitys sosiaaliturvan ja verotuksen kannustinloukuista sekä ehdotukset ongelmien poistamiseksi. Teollisuus ja työnantajat. Helsinki.
- Van Parijs, Philippe (2004): 'Basic Income: A Simple and Powerful Idea for the Twenty-first Century'. Politics & Society, Vol. 32, No. 1. March 2004, 7-39.
- VATT (2006): 'Verotuksen kehitysvaihtoehtojen arviointia'. Teoksessa Hjerppe, Reino & Kari, Seppo & Kiander, Jaakko (toim.): Kasvumallin muutos ja veropolitiikan haasteet. VATT-Julkaisu 44.
- VATT (2013): 'Verotuksen ja sosiaaliturvan työllisyysvaikutukset'. Vuoden 2012 muutosten arviointia. VATT-työryhmä. VATT Muistiot 28.
- Vihreä Liitto r.p. (2007): 'Vihreä perustulomalli – Perusturvaa ja työnteon kannattavuutta parantava sosiaaliturvan ja verotuksen uudistus'.
- Virjo, Ilkka (2000): 'Toimeentulotuen alikäytön laajuus ja sen syyt'.
- Ylikahri, Ville (2007): 'Kohti perustuloa – perustulokeskustelua Suomessa ja maailmalla'. Teoksessa Honkanen, Pertti & Soininvaara Osmo & Ylikahri, Ville: Perustulo - kohti toimivaa perusturvaa. Vihreä Sivistysliitto ry. Helsinki.



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Snellmaninkatu 1 A

PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin 0295 160 01

vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)

ISBN 978-952-367-028-0 (pdf)

Elokuu 2019