



# Perustulon elinkustannuslisä

## Puhdas perustulomalli alueellisella porrastuksella

**Raportti työryhmän tuloksista Sitran Perustulohackissä 4.-5.3.2016**

**Alustava raportti 6.3.2016**

*Lukas Korpelainen*

*Simo Raittila*

*Lilja Tamminen*

## **1. Taustaa ja raportin tavoite**

1.1 Syyperusteisen asumistuen ongelmat

## **2. Mallit perustulon ja asumistuen yhdistämiseksi**

## **3. Valittu malli: alueellisesti porrastettu perustulo**

3.1 Mallin kuvaus ja perustelut

3.2 Mallin rakentaminen ja arviointi

3.3 Mallin vaikutukset kotitalouksiin

3.4 Mallin simulointi ja kustannukset

3.5 Huomioita laskelmista

## **4. Miten eteenpäin?**

4.1 Perustulokokeilu

4.2 Itsehallintoalueuudistus

4.3 Huomioita verotuksesta

## **5. Yhteenveto ja pohdintaa**

# 1. Taustaa ja raportin tavoite

Perustuloa perustellaan yleensä kannustinloukkujen poistamisella ja sosiaaliturvan tarveharkintaan liittyvän hallintotaakan vähentämisellä. Yksi perustulokeskustelun ikuisuusaiheista on, mitä etuuksia se korvaisi.

Usein perustulon tasosta puhuttaessa mainitaan esimerkiksi, että sen päälle saisi asumistuen tai että toimeentulotuki säilyisi. Asumistuen sisällyttäminen perustuloon tarkoittaisi korkeampaa perustuloa ja erillisen asumistuen säilyttäminen vastaavasti matalampaa perustuloa. Suomessa esitetyissä perustulomalleissa on kautta linjan säilytetty asumistuki erillään perustulosta.

Perustulomallin käyttöönoton yhteydessä olisi mahdollista myös uudistaa asumisen tuet. Asumisen tuet ovat merkittävä osa sosiaaliturvajärjestelmää, joten suurten uudistusten kuten perustulon tapauksessa on välttämätöntä tarkastella kokonaisuutta. Tästä huolimatta julkisessa keskustelussa ei käytännössä ollenkaan ole nostettu esille asumistuen uudistamista osana perustuloa. Yleinen asumistuki aiheuttaa tuensaajalle ongelmia luomalla kannustinloukun työllistymiseen sekä nostamalla vuokra-asuntojen vuokria. Tämä tapahtuu yleisen asumistuen tarveharkintaisten ominaisuuksien (samat, joita perustulolla pyritään poistamaan) eli tuloperusteisuuden ja yksilön todellisten asumiskustannusten huomioimisen kautta. Siten yleinen asumistuki syö perustulolla tavoiteltuja positiivisia vaikutuksia. Perustulomallilla olisi mahdollista pyrkiä vastaamaan näihin ongelmiin ottamalla asuminen mukaan tarkasteluun.

Raportin tavoite on tarkastella asumisen tukien uudistamista perustulon ohella osana sosiaaliturvan uudistusta pyrkien vahvistamaan perustulon hyötyjä ja samalla vähentäen nykyisen yleisen asumistuen ongelmia.

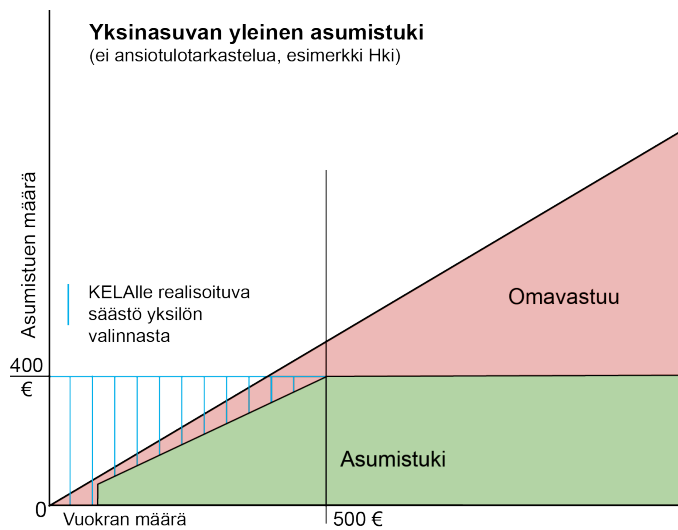
Raportissa lähtökohta on, että perustulo otetaan käyttöön, joten perustulon yleisiä perusteluja ja sillä tavoiteltavia hyötyjä ja dynaamisia vaikutuksia ei tässä käydä tarkemmin läpi.

## 1.1 Syyperusteisen asumistuen ongelmat

Suomen nykyisessä sosiaaliturvajärjestelmässä on käytössä neljä erilaista asumistukijärjestelmää; yleinen asumistuki, eläkkeensaajan asumistuki, opintotuen asumislisä ja joiden lisäksi toimeentulotuessa otetaan asumiskustannukset huomioon. Näistä yleisimmän yleisen asumistuen lisäksi on opintotuen asumislisä ja eläkeläisen asumistuki. Raportissa jätämme eläkeläiset tarkastelun ulkopuolelle ja opiskeilijoita tarkastelemme työikäisinä ilman erillistä tukijärjestelmää.

Yleinen asumistuki aiheuttaa lieveilmiöitä, joista merkittävimmät ovat työnteon kannustinloukku ja asuntojen vuokria nostava vaikutus.

Yleinen asumistuki luo palkansaajalle kannustinloukun, joka voi aiheuttaa jopa kymmenien prosenttien korotuksen marginaaliveroasteeseen. Tämä nostaa kynnystä hakeutua töihin tai nostaa tulo-tasoaan, mikä vähentää työntekoa. Yksi perustulon tavoitteista on poistaa kannustinloukkuja, mikä tarkoittaa, että nykyinen yleinen asumistuki toimii perustulon tavoitteita vastaan ja vesittää sillä tavoiteltuja dynaamisia vaikutuksia.



Yleinen asumistuki myös nostaa asuntojen pienimpiä vuokria luomalla de facto

minimivuokran. Kela maksaa tiettyyn paikkakuntaan asti 80% vuokran hinnasta tukena tuensaajalle. Tämä tarkoittaa, että tätä rajaa halvemmalla ei kannata tarjota asuntoa vuokralle, sillä Kela takaa vuokranmaksajille kyvyn maksaa syntyneen minimihintatason verran vuokraa pienellä omavastuulla. Yleisen asumistuen vuokria nostavan vaikutuksen tarkasta suuruudesta on kirjallisuudessa eri mielipiteitä.

Pienimpien asuntojen korkeampi vuokra nostanee myös kalliimpien asuntojen vuokria jossain määrin ja kokonaisuutena korkeammat vuokrat nostavat asuntojen arvoa ja myyntihintoja.

Järjestelmä johtaa korkeampien pienten asuntojen vuokratason lisäksi siihen, että tuensaajan ei ole kannattavaa hakeutua hintapohjaa halvempaan asuntoon, sillä hän ei juuri hyödy syntyneestä asumiskustannusten säästöstä. Tämä johtaa siihen, että ihmiset asuvat väljemmin ja näin käyttävät tarpeettoman suurta osuutta asuntokannasta, mikä pahentaa asuntopulaa. Puhutaan asumisresurssien allokaatiohävikistä.

Asumistuessa on myös yksilön kannalta ongelmallinen kannustinrakenne; se ei palkitse yksilöä, joka pystyy järjestämään asumisensa asumistuen hyväksytyä maksimivuokraa edullisemmin. Tällaisesta valinnasta hyöttyy pääosin KELA, ei valinnan tekijä.

Yleisen asumistuen saajista yli puolet ovat yksin asuvia. Yleinen asumistuki nostaa aikaan saamansa "minimivuokran" vuoksi vuokramarkkinoiden pienimpiä vuokria, jolloin suurin vuokria nostava vaikutus kohdistuu juuri pienimpiin ja edullisimpiin asuntoihin, joissa yksinasuvat tapaavat asuvat. Tämä on siis eräänlainen itseään ruokkiva kehä.

Keinotekoisesti korkeampien vuokrien hyöty valuu vuokranantajille, ja tämä puolestaan nostaa (omistus)asuntojen hintoja. Jos asumistuen hyväksyttävien menojen tasoa nostetaan, suurin osa hyödystä menee vuokranantajalle, mikä ei ole paras tapa tukea vähätuloisia vuokranmaksajia.

Yleinen asumistuki aiheuttaa myös huomattavaa hallintotaakkaa sekä tuensaajalle että Kelan käsitteli-

jöille.

Yleinen asumistuki ei ole yksilökohtainen, vaikka useimmat tuet ovat nykyään sellaisia. Asumistuessa tarkastellaan kokonaisuutena koko ruokakunnan tuloja, mikä aiheuttaa sekä mielivaltaista tulokinnonvaraisuutta asuintovereiden puoliosastuksesta että luo oletuksen käsitetyyn (avo-)puolison elatusvelvollisuudesta. Järjestelmän asettama elatusvelvollisuus on useissa tapauksissa lisäksi kohtuuton, kun tarkastellaan kulutasosta jälkeen jääneitä ensisijaisia etuuksia. Toimeentulotukiharkinta vuorostaan saattaa elatusvelvolliseksi tulkitun toimeentulotukiloukkuun – jolloin hänen marginaaliveroasteensa voi muodostua 100%:ksi. Nämä nykyjärjestelmän elementit luovat kannustinloukkuja asumisratkaisujen järjeistämiseksi skaalaetujen toivossa. Esimerkiksi yhteen muuttaminen ei aina kannata.

## 2. Mallit perustulon ja asumistuen yhdistämiseksi

Käytännössä vaihtoehtoisia malleja asumistuen ongelmien huomioimiseksi perustulossa on ollut kaksi: nykyisen asumistukimallin parametrien muuttaminen tai perustulon kasvattaminen kattamaan myös asumiskulut.

Ideaali malli, jonka haluaisimme löytää, säilyttäisi puhtaan perustulon hyödyt (yksinkertaisuus, kattavuus, kannustavuus). Toivottavaa olisi myös, että se vähentäisi nykyisen asumistuen vuokria nostavaa vaikutusta.

Sosiaalisesti kestävä malli huolehtii siitä, että jokaisella perheellä ja yksilöllä olisi riittävästi tuloja kohtuulliseen elintason ja asumiseen riippumatta asuinpaikkakunnasta. Minimitavoitteena on mielestämme, että eri ryhmät pääsevät irti jatkuvasta toimeentulotuen hakemisen tarpeesta.

Hyvän mallin olisi oltava myös kustannuksiltaan kohtuullinen – ideaalisesti malli olisi kustannusneutraali tai säästävä verrattuna nykymalliin ja Kelan suunnittelemiin perustulomalleihin. Tämän takia mallien vertailukohdaksi otetaan nykymalli ja perustulomallin lähtökohdaksi Kelan neutraali 550 euron perustulomalli, jossa on 43,5 %:n tasavero.

### **Nykyisen asumistuen kehittäminen perustulon rinnalla**

Yleistä asumistukea on mahdollista kehittää säilyttäen se perustulosta erillisenä tukena. Kannustinloukkuja ja vuokrien hintaa nostavia vaikutuksia voidaan lieventää seuraavilla toimilla:

Tuen loivempi leikkautuminen tulojen kasvaessa.

Tuen yksilökohtaistaminen, jolloin ei synny ”yhteenmuuttamisloukku”, eli asumisen optimoinnista ei rangaista, mikä johtaa parempaa asuntojen allokontiin.

Asumistuen omavastuuosuuden muuttaminen vuokran mukana kasvavaksi, mikä lieventää vuokria nostavaa vaikutusta ja kannustaa säästämään asumiskuluissa.

Tai vaihtoehtoisesti:

Asettamalla omavastuuosuuteen porrastus, jossa tiettyyn nykyistä enimmäisasumismenoja selvästi matalampaan vuokratason asti omavastuu on 0% ja sen jälkeen nykyistä korkeampi esim. 40%.

Myös asumistukimuotojen yhdistämistä on ehdotettu. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi opiskelijoiden ja eläkeläisten ottamista yleisen asumistuen piiriin. Tämä tuskin vähentäisi kannustinloukkuja tai vuokrien hintaa (suurempaa tukea saavien määrä kasvaisi ilman, että malli muuttuu mitenkään). Lisäksi tämä tulisi kalliiksi. Tämä muutos voisi olla kannattava muista syistä, kuten opiskelijoiden köyhyyden vähentämiseksi ja kansalaisten yhdenvertaisuuden edistämiseksi.

### **Asumisen perustulo**

Mikäli perustulomallissa säilytettäisiin nykyinen erillinen asumistuki yleisen asumistuen kannustinlouku kuten myös sen vuokria nostavat vaikutukset säilyvät. Asumisen tukien kustannukset eivät nousisi ja tuki kohdistuisi tarkemmin vain sitä tarvitseville. Tarveharkinta toteutetaan asumisperusteisesti (vuokrasopimuksella tai yhtiövastikelaskulla).

Toisaalta, mikäli perustulo nostettaisiin yksinkertaisesti kattamaan asumiskulut koko maassa (Kelan kielellä ”puhdas perustulo”), olisi malli kallis ja sen kohdentuminen tarvitseville olisi heikko. Malli joko antaisi liikaa rahaa edullisilla alueilla asumiseen tai ei riittäisi asumiseen esimerkiksi pääkaupunkiseudulla. Vaikka ideaalimaailmassa kansalainen voisi asua missä vain, todellisuudessa esim. tietyn alan työ- tai opiskelupaikkoja on vain Helsingissä, jossa asumisen pitäisi siten olla mahdollista kaikille.

Toimivampana asumisen perustulona ehdotamme seuraavaa:

### **Perustulon elinkustannuslisä**

Kyseessä on alueellisesti porrastettu perustulo, joka huomioi alueelliset elinkustannuserot sisällyttämällä perustuloon alueellisesti erisuuruisen elinkustannuslisän. Erilaisia jokseenkin tämänkaltaisia asumislisän korvaavia malleja ovat aiemmin esittäneet ainakin RSA (2015), Sosiaalidemokraattiset nuoret (2015) ja Osmo Soininvaara (1994).

Mallin hyötyjä olisivat perustulon hyötyjen säilyttäminen poistamalla yleisen asumistuen kannustinloukut sekä sen vuokria nostavan vaikutuksen poistaminen. Samalla vähennetään yleiseen asumistukeen liittyvää hallintotaakkaa. Elinkustannuslisällä varmistetaan tuen alueellisesti riittävä taso ja kansalaisten tosiasiallisten elämänmahdollisuuksien tasa-arvo.

Mallin suurin haaste on korkeammat kustannukset, kun kaikille alueella asuville maksetaan elinkustannuslisän sisältävää perustuloa. Näihin kustannuksiin voidaan vaikuttaa mallin, muiden etuuksien ja verotuksen rakennetta muokkaamalla.

On myös riski väärinkäytöstä tapauksessa, että henkilö on kirjoilla korkean elinkustannuslisän alueella, mutta asuu todellisuudessa halvemmalla alueella. Todellinen asuinpaikka voi olla vaikea todentaa varmasti, mutta toisaalta väärinkäyttämisen vaiva on suurehko mahdolliseen hyötyyn nähden ja nykyjärjestelmässäkin esiintyy väärinkäyttöä. Voidaan vaatia, että vakituisen osoitteen on sijaittava alueella, minkä lisäksi voitaisiin vaatia esim. vuokrasopimusta todisteeksi asuinpaikasta. Tällaista väärinkäytön riskiä on hyvä tarkastella jatkotyöstössä.

## 3. Valittu malli: alueellisesti porrastettu perustulo

### Tarkastelu rajataan:

- Työikäisiin ml. heidän lapsensa kotitaloudessa.
- Alueellisen perustulomallin tapauksessa ei oteta kantaa yksittäisten alueiden rajoihin.
- Rahoitusmalleja ja -vastuunjakoja korkeintaan kommentoidaan.
- Mallissa ei oteta vielä kantaa omistusasujien tukiin ja siten laskelmissa elinkustannuslisä rajataan vain vuokra-asujiin.

### 3.1 Mallin kuvaus ja perustelut

Alueellisesti porrastettu perustulo voisi olla toimiva ja tasapainoinen yhdistelmä perustuloa ja elinkustannuserojen huomiointia ilman perustulon etujen mitätöintiä. Elinkustannuslisää voisi myös kutsua asumislisäksi tai asumisrahaksi, mutta elinkustannuslisä sanana kuvastaa paremmin sen ei-korvamerkittyä luonnetta.

Malli korvaisi Kelan pohjamallin tapaan Kelan maksamat ei-ansiosidonnaiset työttömyysetuudet sekä opintorahan, minkä lisäksi perustulon elinkustannuslisä korvaa yleisen asumislisän sekä opintotuen asumislisän. Toimeentulotuki säilyy mallissa, sillä koko järjestelmää ei ole kannattavaa mitoitaa äärimmäisten tapausten mukaan, ja toisaalta mallissamme toimeentulotukeen turvautuvien kohdalla tarvitaan henkilökohtaista sosiaalityötä. Mallin pyrkimys on toisaalta taata myös heikoimmassa asemassa oleville riittävä toimeentulon lähtötaso, jonka pohjalta kansalainen voisi parantaa ansiotyöllä asemaansa sen sijaan, että säännöllisesti turvautuisi rajoittavaan toimeentulotukeen.

Alueellisen elinkustannuslisän alueluokka voisi olla maakuntien kokoluokkaa. Tällöin ei synny saman työssäkäyntialueen sisällä ylimääräisiä kannustimia muuttaa kalliille alueelle tai kannustimia olla muuttamatta halvemmalle alueelle.

Jotta työn vastaanottamisen ja tekemisen kannustavuus säilyisi, täytyy varmistaa, että ansiotulojen marginaaliveroaste pysyy kohtuullisella tasolla eikä sisällä suuria loikkia. Marginaaliveroasteen tarkastelussa tulee siten huomioida kaikkia sosiaaliturvan sekä ansiotuloverotuksen osuudet kokonaisverotuksessa. Tässä mallissa ansiotuloveron lisäksi oleellisesti marginaaliveroastetta saattaa nostaa toimeentulotuki, mutta sitäkin on mahdollista kehittää vähemmän leikkaavaan suuntaan.

### Lapsietuudet

Kelan lapsilisät on mallissa säilytetty, kuten myös yksihuoltajien elatusmaksu/tuki. Lisäksi sekä tavallista että yksinhuoltajan lapsilisää on korotettu 100 eurolla, kompensationsa asumistuen lapsikertoimen poistumisesta. Lasten huomiointi jollain mekanismilla on tärkeää, jotta tulottomat perheet saisivat asumismenonsa ja osan muista elinkustannuksistaan katettua kuukauden alussa. Muuten järjestelmä aiheuttaisi työttömyyden tai sairauden koittaessa lapsiperheille aiheettomia tragedioita.

### 3.2 Mallin rakentaminen ja arviointi

Valitsimme mallin pohjaksi Kelan esimerkkimallin 550€ perustulolla ja 43,5% tasaverolla, jonka päälle rakennamme elinkustannuslisämallin.

Jotta löytäisimme tukien riittävyyden reunaehdot täyttävän mallin, otimme arviointia varten käyttöön viisi esimerkkikotitaloutta, jotka mallintavat haastavimpia tapauksia ilman ylimääräisiä tuloja sekä Helsingissä että maaseudulla. Nämä toimivat ikäänkuin köyhyyden stressitestinä.

Esimerkkikotitaloudet:

Opiskelija, joka asuu solussa

Yksinasuva työtön

Lapseton työtön pariskunta

Kahden lapsen työttömän yksinhuoltajan perhe

Kahden lapsen ja kahden työttömän vanhemman perhe

Opiskelija rinnastuu elinkustannuslisämallissa edullisesti yksinasuvaan työttömään, koska emme ole sulkeneet opiskelijolta tarkastelussamme järjestelmän ulkopuolelle. Elinkustannuslisämallissa opiskelijan ja työttömän distinktio katoaa, ja "opiskelija"-tapaus kuvaa henkilöä, joka pystyy järjestämään asumisensa hyvin edullisesti esim. solussa. Merkittävä opiskelijoista sijoittuvat asumiskustannuksissaan kuitenkin jonnekin näiden kahden tapauksen välille.

### 3.3 Mallin vaikutukset kotitalouksiin

Kokeilimme erilaisia yhdistelmiä elinkustannuslisien tasoista ja tarkastelimme näiden vaikutusta esimerkkikotitalouksiin sekä muutosta kotitalouksien nykytilanteeseen. Näin löysimme sosiaalisesti kestävät minimitasot ja ohjausvaikutukset tukijärjestelmälle esimerkkitalouksien kohdalla.

Tulottomien talouksien stressitestausta tehtiin käyttämällä taulukkolaskentaohjelmaa, jossa taulukoimme kotitalouksille neljä skenaariota: Helsinki status quo, Helsinki elinkustannuslisämalli, maaseutu status quo ja maaseutu elinkustannusmalli.

Päädymme seuraavaan malliin:

<b>Perustulo aikuisille</b>	<b>550 € / kk</b>
<b>EK-lisä Helsinki</b>	<b>400 € / kk</b>
<b>EK-lisä Maaseutu</b>	<b>200 € / kk</b>
<b>Lapsilisä</b>	<b>200 € / lapsi/kk</b>
<b>Yksinhuoltajan lapsilisä</b>	<b>250 € / lapsi/kk</b>

Merkittävin rakenteellinen muutos siirtymässä perustuloon on kannustinloukkujen purkaminen niin, että köyhän marginaaliveroaste saadaan laskettua motivoivaksi. Nykyisellään tulottoman marginaalive-



**HELSINKI**

Status quo

	Etuustulot	Asumismenot	Käytettävissä olevat tulot	Arvio
Lapsiperhe	2360	-1200	1160	~
YH-perhe	1620	-1150	770	X
Yksinasuva	950	-650	300	X
Soluopisk/YA	500	-300	200	✓
Lapseton pari	1615	-850	765	✓

Elinkustannuslisä

	Perustulo	EK-lisät	Lapsilisä ja elatus	Asumismenot	Käytettävissä olevat tulot	Arvio	Ero status quohon
Lapsiperhe	1100	800	400	-1200	1100	✓✓	-60
YH-perhe	550	400	800	-1150	600	~	-170
Yksinasuva	550	400	-	-650	300	✓	0
Soluopisk/YA	550	400	-	-300	650	✓✓	450
Lapseton pari	1100	800	-	-850	1050	✓✓	285

**MAASEUTU**

Status quo

	Etuustulot	Asumismenot	Käytettävissä olevat tulot	Arvio
Lapsiperhe	1983	-750	1233	✓
YH-perhe	1410	-650	760	✓
Yksinasuva	860	-370	490	✓
Soluopisk/YA	500	-200	300	✓
Lapseton pari	1455	-500	955	✓✓

Elinkustannuslisä

	Perustulo	EK-lisät	Lapsilisä ja elatus	Asumismenot	Käytettävissä olevat tulot	Arvio	Ero status quohon
Lapsiperhe	1100	400	400	-750	1150	✓✓	-83
YH-perhe	550	200	800	-650	900	✓✓	140
Yksinasuva	550	200	-	-370	380	✓	-110
Soluopisk/YA	550	200	-	-150	600	✓✓	300
Lapseton pari	1100	400	-	-500	1000	✓✓	45

**ERO TOIMEENTULOTUKEEN**

		Lapsiperhe	YH-perhe	Yksinasuva	Soluopisk/YA	Lapseton pari
Helsinki	Status quo	-393,61	-370,93	-185,50	-	-133,18
	EK-lisä	-453,61	-540,93	-185,50	+650	+151,82
Maaseutu	Status quo	-320,61	-429,48	+4,50	-	+58,62
	EK-lisä	-403,61	-289,48	-105,50	-	+101,82

Mahdoton tilanne	Hankala tilanne	Kohtuullinen tilanne	Hyvä tilanne
X	~	✓	✓✓

roaste on monissa tilanteissa 100% ja erilaisten byrokratian erityispiirteiden vuoksi periaatteessa jopa yli 100%. Vaikka työttömällä tukien jälkeen käytettävissä olevat tulot ovat joissain tapauksissa varsin pienet, poistuu mallissa näiltä ihmisiltä nykyisenlaiset kannustinloukut työntekemiseltä eli korkea ja ennakoimaton marginaaliveroaste. Heidän on siis helpompaa ja kannattavampaa työllistyä ja tehdä töitä verrattuna nykytilanteeseen. Mallissamme tuet eivät leikkaudu pois tulojen myötä. Elinkustannuslisämalli on siis puhdas perustulomalli.

Mallin rakenne tuottaisi mielenkiintoisia kannustinvaikutuksia, jotka puuttuvat yleisestä asumistuesta. Erityisesti nuoret yksin asuvat voisivat minimoida asumiskustannuksiaan erilaisin luovin keinoin, ja näin käyttää säästyneet asumismenot kulutukseen tai säästää ne. Mallilla voisi teoriassa myös tehdä strategista työllisyyden saluepolitiikkaa hienosäätämällä eri alueiden elinkustannuslisä niin, että kannustettaisiin kaukana syntyvistä työpaikoista asuvia työttömiä muuttamaan lähemmäs työpaikkoja.

### 3.4 Mallin simulointi ja kustannukset

Mallin kustannusvaikutusten laskemista varten tarvitsemme Kelan apua, sillä käytännössä vain heillä on käytössään sekä tarvittavat työkalut että riittävä osaaminsiimulaation tekemiseen. Kustannusvaikutusten simulointi on seuraava ja kriittisin askel mallin kehittämissä ja toimivuuden arvioinnissa, ja työryhmä pyrkii jatkamaan Perustulohackin jälkeen yhteistyötä Kelan kanssa lukujen saamiseksi.

#### 3.5 Huomioita laskelmista

Esimerkkilaskelmia tehdessämme huomimme, miten suuri ongelma asumisen hinta ja hintojen ero on. Toimivan mallin kehittäminen olisi huomattavasti helpompaa, jos asumiseen ei menisi niin suuri osa tuloista ja jos asumiskustannusten alueelliset erot eivät olisi niin suuria.

Yhdistelmiä etsiessämme kokeilimme myös lapsilisän elinkustannuslisää eli lapsilisän alueellista porrastamista, mikä ottaisi paremmin huomioon perheasunnon vaikutuksen menoihin Helsingissä. Päädyimme toistaiseksi yksinkertaisuuden vuoksi nostamaan lapsilisää kaikille ilman alueellista porrastusta.

Yksinhuoltajan asema on kaikissa tapauksissa haastavin, mikä ei ole toki yllättävää. Pohdimme yksinhuoltajan lapsilisän ja/tai elatusmaksun tai -tuen korottamista, mutta liian suuri ero tuissa kahden huoltajan perheeseen nostaa riskiä tukien väärinkäyttämislle. Tämä on kuitenkin nykyisessäkin tukimallissa hyvin hallittu ja lievä riski.

## 4. Miten eteenpäin?

Työryhmä jatkaa mallin tutkimista ja kehittämistä. Erityisesti Kelan kanssa yhteistyössä pyrimme saamaan simulaatiolaskelmia mallin vaikutuksista.

### 4.1 Perustulokokeilu

Perustulokokeilun tavoite on tuottaa mahdollisimman käyttökelpoista dataa perustulon toimivuuden arviointia ja mahdollisesti käyttöön otettavan mallin kehittämistä varten. Tällöin perustulokokeilu kannattaa jo lähtökohtaisesti rakentaa vastaamaan mahdollisimman hyvin oletettavaa mallia käyttöön otettavasta järjestelmästä.

Keskusteluissa Kelan tutkijoiden kanssa saimme kuulla, että Kela pohtii parhaillaan myös asumistuen uudistamista perustulon yhteydessä, joten siellä työ on jo alkanut. Kelan ollessa perustulokokeilua valmisteleva taho sillä on valtaa vaikuttaa kokeilun asetelmaan.

Jos elinkustannuslisämalli vaikuttaa simulaatioiden ja jatkokehittelyn jälkeen kannatettavalta mallilta ja siten mahdollisesti käyttöön otettavalta mallilta, sitä kannattaa kokeilla perustulokokeilun aikana. Perustulokokeilussa olisi mahdollista kokeilla samaan aikaan sekä elinkustannuslisämallia että pelkkää kansallista perustuloa koskematta yleiseen asumistukeen.

## 4.2 Itsehallintoalueuudistus

Vaikka emme ota raportissa kantaa alueiden tarkkaan kokoon ja koostumukseen, tiedämme, että alueiden tulee olla suurempia kuin nykyiset kunnat, mieluiten koko työssäkäyntialueen sisältävä. Kokoluokka on toisinsanoen maakuntien tasoa.

Vaikka itsehallintoalueuudistuksen tulevaisuus ja lopputulos on vielä epävarmaa, on hyvä jo pohtia, miten alueellinen elinkustannuslisä suhteutuu itsehallintoalueisiin. Olisi luontevaa, että alueellinen porrastus noudattelisi itsehallintoalueiden aluejakoa. Itsehallintoalueittain vaihteleva elinkustannuslisä mahdollistaisi sen, että alueet itse rahoittavat elinkustannuslisänsä. Tällöin itsehallintoalueilla olisi insentiivi alentaa asumisen hintaa paremmalla kaavoituksella tai muilla ratkaisulla, ja toisaalta epäonistuneesta asuntopolitiikasta kantaa alue itse kustannukset. Rahoitusvastuu olisi tällöin perustulon perusosan osalta valtiolla ja elinkustannuslisän osalta itsehallintoalueella. Tällainen rahoitus- ja hallintovastuun muutos edellyttäisi pitkällistä poliittista keskustelua.

## 4.3 Huomioita verotuksesta

Esimerkkilaskelmissa on käytetty pohjana Kelan 43,5 % tasaveron mallia, mutta on huomattava, että on myös mahdollista tehdä tuloverosta progressiivinen tai esimerkiksi pienillä tuloilla tasavero, joka muuttuu progressiiviseksi korkeammilla tuloilla. Sosiaaliturvan rahoituksen ei tarvitse myöskään pohjautua pelkästään ansiotuloverotukseen, vaikka niin usein tehdään ns. kustannusneutraaleissa laskelmissa. Koska ansiotuloverotuksella on haittapuolensa ja sillä on käytännön rajoituksia, on hyvä tarkastella sosiaaliturvan rahoittamista osin muistakin lähteistä.

Reaaliaikainen tulorekisteri mahdollistaisi perustulon ja myös muiden sosiaaliturvien kuten asumisen tukien toteuttamisen negatiivisena tuloverona. Tällöin malliamme muistuttava joustava elinkustannuslisä voitaisiin toteuttaa kustannustehokkaammin ja pienemmällä tarpeella nostaa nimellistä veroastetta. Perustuloa ja elinkustannuslisää ei siis tarvitsisi kerätä ja siirtää niille ihmisille, joilta se tässä esitellyssä mallissa leikkaantuisi pois verotuksen mukana.

## 5. Yhteenveto ja pohdintaa

Perustulon elinkustannusmalli vaikuttaa lupaavalta tavalta ratkaista raportissa käsitellyt ongelmia, ja sitä kannattaa kehittää eteenpäin. Raportissa esitetyt huomiot ovat hyvä tiedostaa myös muiden mallien kehittäessä. Kappaleessa 2 esitetyt parannukset yleiseen asumistukeen kannattaa ottaa käyttöön perustulokokeilusta ja perustulon käyttöönotosta riippumatta saman tien.

Asumisen hinta on todellinen ja kasvava ongelma etenkin Helsingissä. Tähän on monia syitä kuten riittämätön kaavoitus, rakentamisen hinta ja normit ja myöhäinen kaupungistuminen. Asuntopulan ongelma pitää sosiaaliturvan mallista riippumatta ratkaista. Asumisen kalleuden ratkaiseminen helpottaa myös toimivan asumiskulut huomioivan perustulomallin löytämistä.