



Sosiaaliturva ja vastikkeellisuus

Tapaustutkimus Suomen perustulokokeilusta

ANTTI HALMETOJA & PAULA SAIKKONEN & MISKA SIMANAINEN

Vastikkeettomuus on yksi keskeisimmistä perustulon ominaisuuksista. Artikkelissa analysoidaan sosiaaliturvan vastikkeellisuuden muutosta Suomen perustulokokeilussa. Tulosten mukaan vastikkeellisuuden muutos oli kokeilussa vähäinen suurelle osalle perustuloa saaneista. Vastikkeellisuuden käsitteen huolellisempi käyttö tukisi sosiaaliturvajärjestelmän kehittämistä.

.....
English summary at the end of the article

Johdanto

Sosiaaliturvan vastikkeellisuus on teema, josta on viime vuosikymmeninä kirjoitettu erityisesti aktiivisen työvoimapolitiikan ja sosiaalipolitiikan yhteydessä (Kautto 2004; Keskitalo 2008; Karjalainen 2011; Mäntyneva 2020). Aiheena vastikkeellisuus ei helposti vanhene, ja se on esillä myös meillä olevassa sosiaaliturvan uudistamistyössä (Sosiaaliturvauudistus 2021).

Tässä artikkelissa pohdimme sosiaaliturvan vastikkeellisuutta (*conditionality*). Väitämme, että käsitteen hienojakoisempi käyttö edistäisi sosiaaliturvajärjestelmän kehittämistä. Hienojakoisemmalla käytöllä tarkoitamme vastikkeellisuuden astevaihtelun tunnistamista sosiaaliturvasta käytävissä keskustelussa ja eri etuuksissa. Osoitamme, että yksittäisen, vastikkeellisen sosiaaliturvaetuuden muuttaminen vastikkeettomaksi ei välttämättä vähennä etuuden saajan kohtaamaa vastikkeellisuutta. Käytämme Suomessa vakiintunutta termiä vastikkeellinen (ja vastikkeeton), vaikka se ei aivan parhaalla mahdollisella tavalla kuvaa usein englannista kään-

nettyä termiä *conditional* (ja *unconditional*), jota voisi pikemmin tulkita terminä sosiaaliturvaetuuksien ehdoista tai ehdollisuudesta (ks. Clasen & Clegg 2007).

Tarkastelemme artikkelissa muutoksia sosiaaliturvan vastikkeellisuudessa Suomen perustulokokeilussa. Perustulo on määritelmällisesti vastikkeeton, yksilöllinen ja kaikille maksettava etuus. Se ei sisällä varallisuus- tai tuloharkintaa eikä sen saaminen edellytä aiempaa työhistoriaa tai työmarkkinoiden käytettävissä olemista. (Van Parijs 2004.) Vastikkeellisuuden analyysissä nojaamme Jochen Clasenin ja Daniel Cleggin (2007) jäsenyykseen vastikkeellisuuden asteista. Heidän mukaansa sosiaaliturvaetuuksiin sisältyy aina joitakin ehtoja (esim. kansalaisuus tai pysyvä maassa asuminen), jotka tuovat oikeuden sosiaaliturvaan. Sen sijaan vahvinta vastikkeellisuutta, johon sisältyy käyttäytymisvaatimuksia (esim. vaatimus työhakemusten laatimisesta) sisältyy vain joihinkin etuuksiin. Näiden ääripäiden väliin muodostuu vastikkeellisuuden kirjo, mitä eri sosiaaliturvaetuudet yksin ja yhdessä tuottavat. (Clasen & Clegg 2007.) Tämän jäsenyyksen mukaan useimmat perustulon määritelmät sisältävät vastikkeellisuutta siinä merkityksessä, että oikeus perustuloon on asumisperustainen eli edellyttää pysyvää asumista jollakin alueella.

Tutkimusta on rahoittanut Strategisen tutkimuksen neuvosto 312710, 312794.

Yhden etuuden kohdalla vastikkeellisuuden asetta voi vielä kohtuullisen helposti arvioida, mutta montaa etuutta saataessa sosiaaliturvan vastikkeellisuus muuttuu monimutkaiseksi kokonaisuudeksi. Tällöin vastikkeeton perustulo muuttaa sosiaaliturvan vastikkeellisuutta riippuen siitä, missä määrin sen myötä vähenee tarve vastikkeellisille sosiaaliturvaetuuksille. Artikkelissa kysymme, miten sosiaaliturvan vastikkeellisuus muuttui Suomen perustulokokeilussa.

Vastikkeellisuus aiheuttaa sosiaaliturvaan monimutkaisuutta. Erilaista vastikkeellisuutta sisältävien sosiaaliturvaetuuksien päällekkäinen saanti voi tehdä kokonaisuuden hahmottamisesta vaikeaa ja ehtojen täyttämistä työlästä eli synnyttää byrokraloukun (ks. Hannikainen-Ingman ym. 2012), jolloin erityisesti lyhytkestoisen tai osa-aikaisen työn vastaanottaminen voi uhata toimeentuloturva. Itsessään vastikkeeton perustulo ei välttämättä yksinkertaista sosiaaliturvan kokonaisuutta merkittävästi ja pienennä byrokraloukkuja, mikäli tarve vastikkeellisille sosiaaliturvaetuuksille perustulon lisäksi on yleistä.

Suomen perustulokokeilu tarjoaa mahdollisuuden tarkastella, miten sosiaaliturvan vastikkeellisuus muuttui, kun vahvaa vastikkeellisuutta sisältävät työmarkkinatuki ja peruspäiväraha vaihdettiin vastikkeettomaan perustuloon. Suomen perustulokokeilusta on julkaistu tutkimusraportteja (Kangas ym. 2019; Kangas ym. 2020; Kangas ym. 2021; Hämäläinen ym. 2019; Hämäläinen ym. 2020) ja vertaisarvioituja tutkimuksia (Verho ym. 2021; Simanainen & Kangas 2020). Myös kansalaisten kannatusta perustulolle on analysoitu (Pulkka 2021; Rincón ym. 2022). Sen sijaan vastikkeellisuudesta kokeilussa ei ole aikaisempaa tutkimusta.

Tarkastelemalla perustuloa osana sosiaaliturvajärjestelmää ja kokeilussa mukana olleiden sosiaaliturvaa, tunnistamme sosiaaliturvajärjestelmän kokonaisuudessa vaikuttavia tekijöitä, jotka pelkkää työttömyysturva ja sen korvannutta perustuloa vertailtaessa voivat jäädä havaitsematta. Yksi tällainen seikka on toimeentulotuen rooli kokeilussa. Toimeentulotuen saamisen mahdollista yhteyttä TE-palveluiden käyttöön ei aikaisemmissa julkaisuissa ole käsitelty. Seuraavassa osassa kerromme, mitä perustulolla ja vastikkeellisuuksilla tarkoitamme sekä kuvaamme lyhyesti Suomen perustulokokeilun. Tämän jälkeen esittelemme tutkimusasetelman ja analysoimme sitä, miten

kokeiltu perustulo muutti sosiaaliturvan vastikkeellisuutta. Lopuksi pohdimme tulostemme merkitystä.

Vastikkeellisuus ja Suomen perustulokokeilu

Perustulon piirteet

Perustulo on vastikkeeton, yksilöllinen ja kaikille maksettava etuus. Se ei sisällä varallisuus- tai tuloharkintaa eikä sen saaminen edellytä aiempaa työhistoriaa tai työmarkkinoiden käytettävissä olemista. (Van Parijs 2004.) Kirjallisuudessa perustulon ei aina oleteta riittävän elinkustannuksiin sellaisenaan. Tason tulisi olla kuitenkin sellainen, että perustulolla olisi todellista merkitystä sen saajalle ja sen toteutus olisi taloudellisesti kestävä (ks. Van Parijs & Vanderborght 2017, 10). Sanalla ”perus” Philippe Van Parijs ja Yannick Vanderborght (2017, 10) viittaavat etuuden tasoon, joka muodostaa toimeentuloturvan perustan ja jonka päälle voi varallisuus- ja tuloharkinnan puuttumisen ansiosta hankkia tuloja eri lähteistä vailla uhkaa toimeentulon heikkenemisestä.

Käytännössä perustulo viittaa joukkoon erilaisia etuuden toteuttamistapoja, jotka sisältävät erilaisia ratkaisuja, mitä tulee mallin yksityiskohtiin, tavoitteisiin ja odotettuihin yhteiskunnallisiin sekä poliittisiin vaikutuksiin (De Wispelaere 2015). Perustulo ei tässä suhteessa eroa sosiaalipoliittisista uudistuksista, jotka ovat usein vähittäisiä (Mahoney & Thelen 2009; Streeck & Thelen 2005) ja polkuriippuvaisia (Pierson 2001). Suomessa perustulo saisi lopullisen muotonsa osana muuta sosiaaliturvajärjestelmää. Vaikka erilaiset perustulomallit eivät käytännössä toteuta yhtä ideaalia, yhdistää niitä vastikkeettomuus ja universaalius. Vallitseva sosiaaliturvajärjestelmä voi asettaa rajoitteita toteutettavissa olevalle perustulolle ja siten vaikuttaa siihen, miten perustulo toteutuu käytännössä. (De Wispelaere 2015.)

Suomessa kokeiltiin osittaista perustuloa. Osittaisella perustulolla tarkoitetaan sitä, että perustulon taso ei yksistään riitä kattamaan välttämättömiä elinkustannuksia tai että se ei korvaa kaikkia vallitsevan sosiaaliturvajärjestelmän etuuksia (Halmetoja ym. 2018). Van Parijs ja Vanderborght (2017, 166) kirjoittavat, että myös osittaisella perustulolla tulee olla todellista merkitystä sen saajalle. Todellista merkitystä syntyy, jos vastikkeelli-

sen sosiaaliturvan tarve vähenee osittaisen perustulon myötä ja byrokraatialoukut lieventyvät, jolloin toimeentuloturvan parantaminen satunnaisillakin töillä onnistuu. (Mt. 2017.)

Vastikkeellisuus sosiaaliturvassa

Suomessa vastikkeellisesta sosiaaliturvasta on kirjoitettu muun muassa aktiivisen sosiaalipolitiikan tai aktiivointipolitiikan osana, aktiivisena kansalaisuutena tai palveluihin velvoittamisena (Kautto 2004; Keskitalo 2008; Karjalainen 2011; Mäntyneva 2020). Yleisimmin käsitellään työttömyysturvan eli työttömyyden syystä saatavan etuuden vastikkeellisuutta. Erityisesti aktiivointipolitiikkaan keskittyvässä kirjallisuudessa painottuvat työttömyysturvaetuuden saajan velvoitteet sekä pohdinta siitä, miten vastikkeellisuuden vaade etuudensaajaan vaikuttaa tai onko se ylipäänsä kohtuullinen (esim. Haikkola ym. 2017). Kohutuuttomia tilanteita syntyi esimerkiksi aktiivimallissa (2018–2020), jossa työttömän työnhakijan oli kolmen kuukauden tarkastelujakson aikana täytettävä aktiivisuusedellytys tai muutoin etuuspieneni seuraavan jakson ajaksi 4,65 prosenttia. Työnhakijan oli tehtävä 18 tuntia palkkatyötä, ansaittava yritystoiminnassa vähintään 23 prosenttia yrittäjän työssäoloa vaaditusta kuukausiansiosta (241 € v. 2018) tai oltava viisi päivää TE-palveluiden työllistymistä edistävällä palvelulla. (HE 124/2017.) Kaikille ei kuitenkaan ollut tarjolla työllistymistä edistävää palvelua (Kyyrä ym. 2019).

Vastikkeellisuus on kuitenkin laeva käsite, jota sovelletaan muuhunkin kuin työttömyysturvaan (Clasen & Clegg 2007; Taylor ym. 2016; Reeves & Loopstra 2017). Yleisesti sosiaaliturvaetuudet voivat olla perustulon tapaan yksilöllisiä, universaaleja ja vailla tarveharkintaa. Sen sijaan perustulon maksaminen kaikille ehdoitta (vastikkeetta) erottaa sen tavanomaisista, kehittyneiden hyvinvointivaltioiden sosiaaliturvan järjestämisen tavoista, kuten esimerkiksi bismarckilaisen ja beveridgeläisen sosiaalipolitiikan malleista (ks. esim. Bonoli 1997). Bismarckilaisessa mallissa korostuu ansioihin perustuva sosiaalivakuutus ja beveridgeläisessä mallissa universaalit palvelut ja etuudet. Molemmat mallit nojaavat riskiperusteisuuteen eli sosiaaliturva on syyperusteista toisin kuin perustulo. (Hellsten 2004; Julkunen 2017.)

Koska analysoimme sosiaaliturvan vastikkeellisuuden muutosta perustulokokeilussa, on riittämätöntä keskittyä vain perustulolla korvattuun

työttömyysturvaan. Tarkastelemme ylipäänsä niitä ehtoja (eli vastikkeellisuutta), joita perustulon saajille sosiaaliturvajärjestelmässä kokeilun aikana asetettiin. Tukeudumme Jochen Clasenin ja Daniel Cleggin (2007) jäsenyykseen vastikkeellisuuden asteista. Heidän mukaansa analyttisesti voidaan erottaa ensinnäkin ne jäsenyysehdot tai riskikategoriat, jotka tuovat oikeuden etuuteen (*conditions of category*). Tällaisia ovat esimerkiksi vanhuuseläkkeen ikäraajat tai se, minkälaisia riskejä sosiaalivakuutuksella ylipäänsä katetaan. Tästä astetta vahvempaa vastikkeellisuutta kuvastavat olosuhde-ehdot (*conditions of circumstances*), joiden vallitessa oikeus etuuteen syntyy. Esimerkiksi ansiosidonnaisissa etuuksissa, kuten työttömyysturvassa, vanhempainetuksissa tai sairauspäivärahasa, ansiotulojen määrä sekä ansaintatapa (yrittäjä vai työntekijä) vaikuttavat etuuden saantiin ja tasoon. Näitä ehtoja asetetaan sosiaalivakuutukseen perustuvassa turvassa, mutta samankaltaista ehdollisuutta löytyy myös sosiaaliavustuksissa. Avustuksissa kyse on usein tarve-, tulo- tai varallisuusharkinnasta. Näiden eri osatekijöiden säätämällä tuki voidaan kohdentaa vain kaikkein köyhimmille tai vaihtoehtoisesti rajata ulos lähinnä varakkaimmat. Kolmas ja vahvin vastikkeellisuuden aste on kahdelle jo mainituille alisteinen, toimeenpanossa asetettavat käyttäytymissäännöt (*conditions of conduct*). Käyttäytymissääntöjä edellytetään esimerkiksi työttömyysturvassa, jota saadakseen henkilön täytyy olla paitsi rekisteröityneenä työnhakijana TE-palveluissa myös asioida TE-toimiston kanssa sovitulla tavalla ja sovittuna ajankohtana. (Ks. Clasen & Clegg 2007.) Jos henkilö saa useampia etuuksia, pitäisi vastikkeellisuuden arvioinnissa ottaa huomioon kaikki etuudet.

Suomen perustulokokeilu pähkinänkuoressa

Suomessa perustulosta tai kansalaispalkasta on keskusteltu ainakin 1980-luvulta lähtien, kansainvälistä keskustelua käytiin tätä aikaisemmin (Perkiö 2019). Kun Juha Sipilän hallitus kirjasi ohjelmaansa (VNK 2015) perustulokokeilun, herätti se runsaasti kiinnostusta Suomessa ja myös kansainvälisesti (De Wispelaere ym. 2019; De Wispelaere ym. 2018; Kangas ym. 2017). Ennen kokeilua tehtiin seikkaperäinen selvitys mahdollisista perustulomalleista ja kokeilun toteuttamisvaihtoehtoista (ks. Kangas & Pulkka 2016; Kangas ym. 2016). Hallitus antoi esityksen laiksi perustulokokeilusta vuonna 2016 (HE 215/2016). Esitys ei kaikilta osin noudattanut selvityksen suosituks-

sia. Tutkijat kritisoivat esimerkiksi sitä, että työtömyysturvan lapsikorotuksia ei huomioitu kokeilussa (ks. Kangas ym. 2016). Lapsikorotusten puuttuminen perustulosta johti siihen, että kokeilu oli erilainen eri perhetyypeille, koska lapsikorotuksen saaminen edellytti työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautumista.

Kokeilussa kiinnostus kohdentui perustulon työllisyysvaikutuksiin, joita ei kuitenkaan merkittävästi havaittu verrattaessa kokeiluun osallistuneiden ja verrokkiryhmän työllistymistä (Verho ym. 2021). Kokeilun tavoitteena oli muun muassa selvittää, voitaisiinko perustulolla uudistaa sosiaaliturvaa siten, että erityisesti työn tekemisen kannustinloukut vähenisivät. Kokeilussa perustulo lisäsi työnteon taloudellisia kannusteita, koska perustulo maksettiin ansiotasosta riippumatta toisin kuin työttömyysturva, jonka taso pienenee ansiotulojen kasvaessa. Perustulon ajateltiin purkavan byrokraloukkuja helpottamalla erityisesti lyhytkestoisen ja osa-aikaisen työn vastaanottamista, koska perustulon saajan ei tarvinnut toimittaa selvityksiä mahdollisista työtuloistaan tai työhön käytetystä ajasta etuuden maksajalle toisin kuin työttömyysturvan saajan. Toissijaisesti haluttiin arvioida vaikutuksia kokeiluun osallistuvien tuloihin, työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautumiseen ja työvoimahallinnon palveluihin osallistumiseen. (HE 215/2016.) Kokeilun tavoitteista ja budjettirajoitteesta johtuen, kokeilu rajattiin Kelan toimeenpanemia työttömän perusturvaetuksia eli työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa saaviin.

Kaksivuotinen perustulokokeilu alkoi vuoden 2017 alussa ja päättyi vuoden 2018 loppuun. Se toteutettiin kansallisesti valitsemalla satunnaisotannalla 2 000 henkilöä, joille oli maksettu marraskuussa 2016 joko peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea. Perustulokokeilussa kokeiltiin osittaista perustuloa (Kangas ym. 2016; De Wispelaere ym. 2019). Kokeiluun valituille maksettiin perustuloa 560 euroa kuukaudessa ilman ehtoja, tuloa tai tarveharkintaa. Kokeilun satunnaisotanta rajattiin 25–58-vuotiaisiin, ja siihen valikoitui 257 peruspäivärahan ja 1 743 työmarkkinatuen saajaa (Hämäläinen ym. 2020). Kokeiluun osallistuminen oli pakollista, jolla vältettiin valikoitumisharha. Kokeilu oli ensimmäinen kansallisella tasolla toteutettu satunnaisotantaan nojaava perustulokokeilu (De Wispelaere ym. 2019).

Tutkimusasetelma

Hyödynnämme tarkastelussamme määrällistä ja laadullista aineistoa selvittääksemme, miten sosiaaliturvan vastikkeellisuus muuttui perustulokokeilussa. Artikkelin aineistot ja niiden hyödyntäminen tutkimustehtävän ratkaisussa on kuvattu taulukossa 1.

Laadulliset aineistot kertovat kokeilun suunnittelu- ja valmisteluvaiheesta, jonka aikana tehtiin kokeilun edellyttämä lainsäädäntö. Lisäksi laadullinen aineisto kattaa kokeiluun valituille suunnatun virallisen tiedottamisen koskien kokeilun alkua ja sen sääntöjä. Kokeilulaki käsiteltiin myös perustulakivaliokunnassa. Dokumenttiaineisto kuvaa kokeilun tavoitteita, perusteita ja perustulon sovittamista muuhun sosiaaliturvajärjestelmään, missä perustulo saa lopullisen muotonsa. Aineistot kertovat siitä, mitä vastikkeellisuudesta keskusteltiin suunnitteluvaiheessa. Aineistoja analysoimme faktanäkökulmasta, eli olimme kiinnostuneita vastikkeellisuuden kuvauksista sellaisenaan ja oletimme, että dokumentit kuvaavat luotettavasti kokeilulle asetettuja tavoitteita, perusteita ja myös kokeiluun osallistuneille annettua kirjallista informaatiota (ks. Alasuutari 1999).

Vastikkeettomuuden toteutumiseen perustulokokeiluun osallistuneille on saattanut vaikuttaa myös se, mitä informaatiota perustulokokeilun osallistujat saivat (esim. Harju ym. 2019). Oletamme, että perustulon saajien toimintaan kokeilun aikana on vaikuttanut se, miten he ovat perustulon vastikkeettomuuden ymmärtäneet. Siksi aineistoon sisällytettiin kokeiluun osallistuneille lähetetty päätös ja infokirje. Päätöksessä kerrotaan valikoitumisesta otokseen, perustulon maksupäivät sekä kehoitetaan tutustumaan infokirjeseen, jossa seikkaperäisemmin kuvataan perustulon suhdetta muihin etuuksiin ja niihin liittyviä velvoitteita. Kokeiluun valikoituneiden informointi haluttiin pitää sellaisena, että se ei häiritse koeasetelmaa. Esimerkiksi TE-toimistot eivät saaneet tietoa kokeiluun valituista (Hämäläinen ym. 2020). Perustulokokeilun osallistujille oli järjestetty oma puhelinneuvonta Kelassa.

Kolmantena komponenttina on määrällinen aineisto. Se on Kelan toimeenpanemien etuusrekisterien ja perustulokokeilun rekisterin yhdistelmä. Aineistossa on yhdistetty perustulokokeilun rekisteriin tiedot kokeiluun valittujen perustoimeentulotuen ja yleisen asumistuen kokeilun aikaisesta saannista. Aineisto sisältää tiedon myös siitä, kuin-

Taulukko 1. Artikkelissa käytetyt dokumentti- ja rekisteriaineistot ja niiden hyödyntäminen tutkimuskysymykseen vastaamisessa

Aineistot	Aineistojen hyödyntäminen
Dokumenttiaineisto: kokeilua käsittelevä hallituksen esitys (215/2016), sen eduskuntakäsittelyn lausunnot*	Kokeillon perustulon asemoiminen vallitsevaan sosiaaliturvajärjestelmään: vastikkeellisuus suunniteluvaiheessa
Dokumenttiaineisto: kokeiluun valituille osoitettu päätös kokeiluun osallistumisesta ja päätöksen liitteenä ollut infokirje	Perustulosta tiedottaminen perustulokokeiluun osallistuneille: perustulon vastikkeettomuudesta informointi
Rekisteriaineistoihin pohjautuva tilastoaineisto eri etuuksien saannista (perustoimeentulotuki, yleinen asumistuki, työttömyysturva, työttömyysturvan lapsikorotukset ja muut työttömyysturvan korotusosat)	Sosiaaliturvan vastikkeettomuuden muutokset kokeiluun osallistuneille: eri etuuksien päällekkäinen saanti

*HE 215/2016 vp. Asian käsittelytiedot, Asiantuntijalausunnot, https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_215+2016_asiantuntijalausunnot.aspx (luettu 21.9.2021)

ka suuri osuus kokeiluun valituista haki ja sai Kelan työttömyysetuuksia perustulosta huolimatta. Työttömyysetuuksien hakijoiden osalta aineisto sisältää tiedot lapsikorotusten ja muiden korotusosien kokeilun aikaisesta saannista. Muita korotusosia voi saada esimerkiksi osallistumisesta johonkin työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen, kuten TE-palveluiden järjestämään työkokeiluun. Korotusosia ei maksettu automaattisesti perustulon osana vaan lapsi- ja muiden korotusosien saajien oli haettava työttömyysetuutta normaaliin tapaan. Työttömyysetuuksien hakeminen puolestaan edellytti työnhaun voimassaoloa TE-palveluissa. Eri etuuksien saannilla perustulon saajille on merkitystä siinä, miten vastikkeellisuus muuttui kokeilun aikana osallistujille. Rekisteriaineistoa analysoidaan kuvailevin menetelmin hyödyntämällä suoria jakaumia ja ristiintaulukointia.

Vastikkeellisuuden muutokset Suomen perustulokokeilussa

Vastikkeellisuus suunnittelusta toteutukseen

Eduskuntakäsittelyn lausuntokierroksella kokeilun asetelma sai runsaasti kritiikkiä osakseen niin perustuloon myönteisesti kuin kriittisestikin suhtautuvilta tahoilta (ks. HE:n käsittelytiedot; BIEN Finland, Suomen Yrittäjät, ETLA). Vastikkeellisuudesta (tai vastikkeettomuudesta) on aineistossa niukalti mainintoja. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen mietintö on ainoa valiokuntamietintö, jossa se ylipäänsä terminä esiintyy (StVM 42/2016). Osa valiokunnan kuulemista asiantuntijoista ja järjestöistä (esim. Alianssi, BIEN-Finland, SAK) oli sivunnut vastik-

keellisuutta lausunnoissaan.

Vastikkeellisuutta selvästi enemmän mainintoja löytyy otoksen poiminnasta työttömistä työnhakijoista (työttöminä olevat, työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa saavat). Otoksen poiminta työttömistä työnhakijoista ansaitsee huomiota arvioitaessa vastikkeellisuutta. Hallituksen esityksessä (215/2016, 11) perustulon maksatus kuvataan vastikkeettomaksi kokeiluun mukaan valituille: työttömän henkilön ei edellytetä ilmoittautuvan työ- ja elinkeinotoimistoon tai hakevan kokoaika-työtä. Toisin sanoen perustuloa maksetaan, vaikka osallistuja kieltäytyisi tarjotusta työstä, ei noudatetaisi työllistymis- ja aktivointisuunnitelmaa tai olisi TE-palveluiden tavoitettavissa. Siten perustulosu luovuttiin käyttäytymistä ohjaavista ehdoista, joita työttömyysturvan toimeenpanossa esiintyy. Vastikkeellisuus muuttui myös olosuhde-ehdojen osalta, kun ansiotulot eivät vaikuttaneet perustulon tasoon (toisin kuin ne vaikuttavat työttömyysturvassa). (Ks. Clasen & Clegg 2007.)

Perustulon taso (560 €/kk) vastasi työmarkkinatuesta ja peruspäivärahasta verojen jälkeen käteen jäävää summaa. Kokeilussa perustulo kuitenkin korvasi työttömyysturvaetuuden monelle vain osittain. Mikäli kokeilun osallistuja halusi työttömyysturvan korotusosan (n. 82 €/kk), tuli hänen osallistua työllistymistä edistävään palveluun (ks. STM:n lausunto hallituksen esityksestä). Työllistymistä edistävään palveluun osallistumisesta maksettiin lisäksi kulukorvaus (9 €/osallistumispäivä).

Kokeiluun osallistuminen ei saanut huonontaa perustulon saajan asemaa, joten kokeilussa huolehdittiin siitä, että sellaiset etuudet saajille säilyivät, joiden korvaaminen perustulolla joko heiken-

tää ihmisten asemaa tai korvaaminen ei muuten olisi tarkoituksenmukaista (HE 215/2016). Linjauksesta seurasi, että osittaisen perustulon rinnalla osa kokeiluun osallistujista saattoi saada muita etuuksia tai olla kokonaan muiden etuuksien ehtojen piirissä, erityisesti lapsiperheissä. Lapsiperheiden tuli noudattaa samoja sääntöjä kuin niiden perheiden, jotka eivät olleet mukana kokeilussa, halutessaan perustuloa korkeamman etuuden (Tutkijaryhmän lausunto 24.11.2016). STM katsoi omassa lausunnossaan (21.11.2016), että kannustimet huoltovelvollisilla ovat yhtä suuret kuin yksinäisillä henkilöillä, koska työllistyessään he saivat perustulon joka kuukausi riippumatta palkan määrästä.

Perustulon maksatus oli kokeilussa vastikkeeton, joten sosiaaliturvan vastikkeettomuuden voi olettaa toteutuneen niiden saajien kohdalla, joille se korvasi työttömyysetuuden täysimääräisesti. Mikäli henkilö sai muita etuuksia tai etuuksien korotusosia, oli hän edelleen sosiaaliturvan vastikkeellisuuden piirissä. Kokeilussa perustulon saajan hakemat muut etuudet ja niiden saantiehtojen täyttäminen vaikuttivat siihen, miten vastikkeellisuus muuttui perustulokokeilun aikana.

Kokeiluun osallistujille ei erityisemmin korostettu perustulon vastikkeettomuutta. Heille lähetetyssä kirjeessä kehoitettiin hakemaan muita sosiaaliturvaetuuksia kuin työttömyysturvaa tavalliseen tapaan. Infokirjeessä kerrottiin yksityiskohtaisesti tilanteet, joissa henkilölle ei ole oikeutta perustuloon (mm. yli 90 päivän sairaalahoito, varusmies- tai siviilipalvelus, vankeusrangaistus, yli 30 päivää kestävä oleskelu ulkomailla).

Kokeiltu perustulo oli yksilöllinen, eikä siinä huomioitu lapsia. Niiden perustulon saajien, joilla oli huollettavanaan alle 18-vuotiaita lapsia, piti jatkaa työttömyysturvan hakijana saadakseen lapsikorotuksen (Infokirje s. 5). Vaikka perustulon määrä ei muuttunut henkilön saadessa palkkatuloa, vähennettiin perustulo joistakin sosiaaliturvaetuuksista, kuten ansiopäivärahasta, sairauspäivärahasta, vanhempainpäivärahasta, erityishoitorahasta, kuntoutusrahasta ja tartuntatautilain mukaisesta päivärahasta.

Infokirjeessä todetaan, että ”työmarkkinatuen tai peruspäivärahan maksamisen edellytykset pysyvät ennallaan, eikä perustulon saaminen aiheuta muutoksia työttömyysetuuksiin liittyviin toimitatapoihin”. Osallistujaa kehoitettiin täyttämään työttömyysajan ilmoitus ja palauttamaan se Keilaan. Infokirjeessä todettiin myös, että

[p]erustulo ei aiheuta muutoksia myöskään TE-toimiston palveluihin eikä työttömyysetuuden työvoimapolitiisiin edellytyksiin. Jos kieltäytyt TE-toimiston ehdottamista palveluista tai toimenpiteistä, sinulle voidaan asettaa karenssi tai velvoite. Kumpikaan ei vaikuta perustulon maksamiseen, mutta ne vaikuttavat työttömyysetuuteen sekä kokeilun aikana että sen jälkeen. (Infokirje s. 4)

Kokeilun ajateltiin yksinkertaistavan sosiaaliturvaa ja siten helpottavan byrokraatialoukkujen purkamista. Tämä tavoite ei välttämättä toteutunut kokeilussa kaikilta osin tai ainakaan kaikkien kohdalla. Taulukko 2 tiivistää sen, miksi perustulon maksatus vastikkeettomasti ei välttämättä muuta sosiaaliturvan vastikkeellisuutta.

Yksin asuville, vain työmarkkinatukea tai työttömyyspäivärahaa ilman korotusosia saaville, sosiaaliturvan vastikkeellisuus väheni, koska heille maksettiin työmarkkinatuen suuruinen perustulo. Mikäli henkilö sai myös asumistukea, oli hän asumistuen ehtojen piirissä ja hänen tuli huomioida ansiotuloja saadessaan asumistuen tulorajat. Asumistuen saanti ei nähdäksemme merkittävästi muuttanut vastikkeellisuuden astetta kokeilussa. Ilman merkittäviä muutoksia tuloissa asumistuki tarkistetaan noin kerran vuodessa.

Sen sijaan toimeentulotuki saattoi estää vastikkeellisuuden muutoksia, sillä se määräytyi samalla tavoin kuin muutenkin. Käyttätymisvaatimuksista luopuminen ei siten koskenut henkilöitä, jotka saivat osittaisen, vastikkeettomasti maksetun perustulon lisäksi toimeentulotukea. Henkilön kieltäytyessä perustulokokeilun aikana hänelle tarjotusta työstä tai kuntouttavasta työtoiminnasta, toimeentulotuen perusosan suuruutta saatettiin alentaa 20, korkeintaan 40 prosenttia kunhan alentamista ei voitu pitää kohtuuttomana. Lisäksi perustoimeentulotuen saajilla oli velvollisuus ilmoittaa työttömäksi työnhakijaksi työvoimatoimistoon eli pitää työnhakunsa voimassa. Siten perustuloa ja toimeentulotukea saavilla vastikkeellisuudessa ei välttämättä tapahtunut muutoksia. Perustulo ei edellyttänyt TE-palveluiden asiakkuutta, mutta toimeentulotuen täysimääräinen saanti edellytti sitä myös perustulokokeilun osallistujilta.

Muutos sosiaaliturvan vastikkeellisuudessa kokeiluun osallistuneilla

Seuraavaksi kuvaamme, miten vastikkeellisuus muuttui kokeiluun osallistuneilla huomioitaessa heidän saamaansa muut sosiaaliturvaetuudet. Kokeilun kohderyhmässä muiden etuuksien, erityisesti asumistuen, saaminen oli tavanomaista (ks. taulukko 3).

Taulukko 2. Vastikkeellisuuden asteet kokeilussa dokumenttiaineiston mukaan

Etuus	Jäsenyysehdot/ riskikategoriat	Saantiehdot	Käyttötymisvaatimukset
Työttömyysturva	Asumisperusteinen, työttömyys	Tuloharkinta	Työnhaku voimassa TE-palveluissa
Yleinen asumistuki	Asumisperusteinen	Tuloharkinta, asunto	-
Perustoimeentulotuki	Asumisperusteinen	Tulo- ja varallisuusharkinta, tarveharkinta	Täysimääräisen perusosan ehtona työnhau voimassaolo TE-palveluissa
Perustulokokeilu	Asumisperusteinen, ikä	Ei tuloharkintaa suhteessa ansiotuloihin, mutta perustulo vähennettiin muusta sosiaaliturvasta	Ei ehtoja perustulossa, mutta muiden sosiaaliturvaetuuksien ehdot säilyivät

Asumistuen ja toimeentulotuen saannin yleisyys perustulokokeiluun osallistuneilla ei poikennut merkittävästi muista työmarkkinatuen saajista, joista vuoden 2017 marraskuussa asumistukea sai 61,9 prosenttia, perustoimeentulotukea 36,7 ja molempia 34,4 prosenttia (Perusturvan riittävyyden arviointi 2019). Asumistuen ja toimeentulotuen saannin yleisyydessä ei tapahtunut merkittävää muutosta kokeilun aikana. Kokeilussa yli puolet osallistujista sai asumistukea, kumpanakin kokeiluvuonna saannin keskimääräinen kesto oli yli kymmenen kuukautta (ks. taulukko 3).

Yli kolmannes kokeiluun valituista oli vahvan vastikkeellisuuden piirissä saadessaan perustoimeentulotukea (ks. taulukot 2 ja 3). Kumpanakin kokeiluvuonna perustoimeentulotukea saatiin keskimäärin noin kahdeksana kuukautena. Perustoimeentulotukea hakeville kokeilun osallistujille kohdistuivat samat käyttötymisvaatimukset kuin työttömyysetuuksien saajiin yleensä. Työnhau voimassa pitäminen perustulon saannista huolimatta olikin yleistä kokeiluun valittujen keskuudessa (Hämäläinen ym. 2020). Voi olla, että kokeiluun valitut perustoimeentulotuen saajat eivät halunneet tyytyä toimeentulotuen alennettuun perusosaan.

Kokeiluun valitut saattoivat hakea työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa samaan tapaan kuin ennen kokeilua, ja heitä myös kehoitettiin hakemaan työttömyysetuuksia normaaliin tapaan osallistujille lähetetyssä infokirjeessä. Työttömyysturvan saaminen oli yleistä: Kahtena kokeiluvuonna yli puolet kokeilun osallistujista sai työttömyysetuutta. Ensimmäisenä vuonna 90,7 prosenttia, toisena vuonna osuus oli 58,3 prosenttia. Molempina kokeiluvuosina työttömyysetuutta saaneista noin 46 prosenttia sai etuutta 10–12 kuukautena. Työttömyysetuutta saavien osuuden laskua selittää se, että kokeiluun valittuja siirtyi tavanomaiseen tapaan työllisiksi ja muille etuuksille.

Perustulon tason ylittävältä osalta työttömyysetuutta koskivat samat vastikkeellisuuden ehdot kuin muutoinkin. Monilla osallistujilla oli erilaisen työttömyysetuuden korotusosien saamiseksi selkeä taloudellinen kannuste hakea työttömyysetuutta perustulosta huolimatta. Ensimmäisenä kokeiluvuonna työttömyysetuuden lapsikorotuksia maksettiin noin 40 prosentille perustulon saajista, toisena noin 26 prosentille. Muita työttömyysetuuksien korotusosia maksettiin ensimmäisenä vuonna noin 40 prosentille ja toisena vuonna noin 27 prosentille.

Taulukko 3. Perustulokokeiluun valittujen yleistä asumistukea ja perustoimeentulotukea saaneiden osuudet ja etuuden saamisen keskimääräinen kesto kokeilun aikana vuosina 2017 ja 2018

	Asumistuen saajia	Perustoimeentulotuen saajia	Asumistuen + Toimeentulotuen saajia
2017	65,8 %, keskimääräinen kesto 10,6 kk.	38,1 %, keskimääräinen kesto 7,5 kk.	36,90 %
2018	59,4 %, keskimääräinen kesto 10,3 kk.	36,2 %, keskimääräinen kesto 8 kk.	34,30 %

Taulukko 4. Asumistuen ja toimeentulotuen saajien osuudet työttömyysturvaa saaneista ja ilman työttömyysturvaa eläneistä kokeiluun valituista

	Yhteensä	Asumistukea saaneet	Toimeentulotukea saaneet	Asumistukea ja toimeentulotukea saaneet
Työttömyysturvaa saaneet				
Vuonna 2017	1 814	66,2 %	39,3 %	38,1 %
Vuonna 2018	1 165	70,6 %	47,8 %	45,8 %
Ilman työttömyysturvaa				
Vuonna 2017	186	61,3 %	25,8 %	24,7 %
Vuonna 2018	835	43,8 %	19,9 %	18,2 %

Samat henkilöt saattoivat saada samanaikaisesti erilaisia korotusosia. Ensimmäisenä kokeiluvuonna työttömyysturvaa ilman korotusosia sai noin 29 prosenttia kokeiluun valituista ja toisena kokeiluvuonna noin 17 prosenttia. Korotusosien luomat taloudelliset kannusteet selittänevät osittain työttömyysturvan saamista kokeiluun valittujen keskuudessa. On kuitenkin mahdollista, että myös toimeentulotuen saannin yleisyys on yhteydessä siihen, miksi niin monet pitivät työnhakunsa voimassa ja hakivat työttömyysetuutta perustulosta huolimatta.

Toimeentulotuen tai asumistuen ja toimeentulotuen saaminen oli selvästi harvinaisempaa niiden kokeiluun valittujen keskuudessa, jotka eivät saaneet työttömyysturvaa (ks. taulukko 4). Erolle voi olla monia selityksiä. Ilmeisin selitys olisi, että ilman työttömyysturvaa eläneiden perustulon saajien ansiotulot olivat suuremmat ja tarve muihin etuuksiin siten pienempi. Työttömyysturvaa vuoden aikana saaneista sekä asumistukea että toimeentulotukea sai toisena kokeiluvuonna 10 prosenttiyksikköä suurempi osuus kuin kaikista työmarkkinatuen saajista marraskuussa 2017 (ks. Perustulon riittävyyden arviointi 2019). Vastaavasti ilman työttömyysturvaa eläneiden perustulon saajien keskuudessa osuus oli yli 15 prosenttiyksikköä pienempi kuin kaikkien työmarkkinatuen saajien keskuudessa. Molempina vuosina pelkästään perustuloa saaneita oli verrattain pieni määrä. Ensimmäisenä vuonna sellaisia kokeiluun valittuja, jotka eivät saaneet työttömyysturvaa, asumistukea tai perustoimeentulotukea oli 70. Toisena kokeiluvuonna heidän määränsä oli 455.

Tuloksemme osoittavat, että perustulokokeiluun valituista suuri osa pysyi vahvan vastikkeellisuuden piirissä siitäkin huolimatta, että kokeilun osittaisen perustulon oli tarkoitus toteuttaa vastikkeettoman perustulon ideaa. Mikäli perustulokir-

jallisuuden (ks. Van Parijs & Vanderborght 2017) mukaisesti ajatellaan, että osittaisenkin perustulon tulisi vähentää vastikkeellisten sosiaaliturvatuksien tarvetta merkittävästi, niin kokeilun kaltainen osittainen perustulo ei todennäköisesti toteuttaisi Suomessa tätä ideaa kaikkein pienituloisimpien kohdalla.

Pohdinta: vastikkeellisuuden muutos

Olemme edellä analysoineet sosiaaliturvan vastikkeellisuuden muutosta Suomen perustulokokeilussa. Tuloksemme osoittavat, että Suomen varsin kattavassa sosiaaliturvajärjestelmässä pelkästään osittaisen perustulon maksatus ehdoita vaikutti varsin vähäisissä määrin vastikkeellisuuteen perusturvan ja viimesijaisen toimeentulotuen varassa olevassa väestönosassa. Valtaosa kokeiluun osallistuneista oli asumistukea, perustoimeentulotukea tai työttömyysturvaa saadessaan vastikkeellisen sosiaaliturvan piirissä. Perustulo vapautti heidät vastikkeellisuudesta 560 euron tasoon saakka työmarkkinatuen ja peruspäivärahan osalta. Merkittävä osa perustulon saajista täydensi toimeentuloturvaansa vahvasti vastikkeellisella perustoimeentulotuella, joka ohjasi saajansa myös TE-palveluiden asiakkaaksi. Pelkästään perustulon maksatus vastikkeetta ei suurimmalla osalla kokeiluun osallistuneista riittänyt purkamaan byrokraloukkuja. Tulostemme perusteella toteamme, että työmarkkinatuen tasoa vastaava perustulo ei todennäköisesti kovin merkittävästi vähentäisi pitkään työttöminä olleiden sosiaaliturvan vastikkeellisuutta, mikäli se istutettaisiin kokeilun tavoin nykyiseen sosiaaliturvajärjestelmään.

Huomioiden se, miten keskeisenä tekijänä vastikkeettomuutta pidetään perustuloa käsittele-

vässä tutkimuskirjallisuudessa, näkyi se varsin vähän Suomen kokeilun lainsäädännön eduskuntakäsittelyssä. Kokeilun valmistelussa painotettiin perustulon mahdollisia kannustin- ja työllisyysvaikutuksia: kun ansiotulot eivät vaikuttaneet perustulon saantiin, olisi työn vastaanottaminen aina kannattavaa. Vähemmän kiinnitettiin huomiota siihen, että pelkästään perustulon maksaminen vastikkeetta ei poistanut muiden sosiaaliturvaetuuksien ehtoja tai näiden ehtojen aiheuttamaa vastikkeellisuutta. Moni kokeiluun osallistuneista oli vastikkeellisuuden piirissä saadessaan asumistukea, perustoimeentulotukea tai molempia kokeilun aikana, vaikka perustulo vapautti heidät vastikkeellisuudesta 560 euron tasoon saakka työmarkkinatuen ja peruspäivärahan osalta.

Perustulokokeiluun osallistuneille kerrottiin perustulosta ja siitä, miten se muuttaa työttömyysturvaa. Samaan aikaan heitä kuitenkin kehoitettiin toimimaan palveluiden ja etuuksien kanssa aivan kuten ennenkin. Osallistujilla oli myös taloudellisia kannustimia osallistua TE-palveluihin. Erityisesti toimeentulotukea saaneilla kokeiluun osallistuneilla sosiaaliturvan vastikkeellisuus ei merkittävästi muuttunut tai byrokraloukut pienentyneet. Kannustin- ja byrokraloukkujen ohella toisinaan puhutaan myös informaatioloukusta, jolla tarkoitetaan tilannetta, jossa toimeentulon parantamista estää epätäydellinen tieto tai tietämys. Informaatioloukun aiheuttama tiedon puute voi olla seuraus byokraattisesta järjestelmästä. Henkilölle on esimerkiksi epäselvää, miten etuudet muuttuvat ansiotuloja saadessa. (Harju ym. 2019.) Emme tiedä, miten hyvin kokeiluun osallistuneet ovat lopulta olleet tietoisia perustulon vastikkeettomuudesta ja sen merkityksestä.

Kokeilun analysointi toi hyvin esiin sen, miten merkittävästi vallitseva sosiaaliturvajärjestelmä vaikuttaa siihen, miten perustulon keskeinen idea universaalista ja ehdoitta maksettavasta etuudesta käytännössä toteutuu (ks. De Wispelaere 2015). Jo kokeilua suunniteltaessa havaittiin erilaiset työttömyysetuuksiin liittyvät korotusosat ongelmalliseksi. Siinä missä lapsikorotus olisi mahdollista sisällyttää osaksi perustuloa, ja tätä esimerkiksi tutkijaryhmä kokeilussa esitti, ovat käyttäytymisvaateita sisältävät lisäosat selvästi ongelmallisempia. Ollessaan vahvasti vastikkeellisia ne himmentävät perustulon ydinajatusta kaikille maksettavasta vastikkeettomasta etuudesta (Van Parijs & Vanderborght 2017). Kokeilussa korotusosat jätettiin vastikkeellisen työttömyysturvan

piiriin. Mikäli perustulosta haluttaisiin pysyvä osa suomalaista sosiaaliturvaa, pitäisi ratkaista, miten nykyiseen työttömyysturvaan sisältyvät korotusosat voitaisiin toteuttaa ilman, että vastikkeettomuuden idea toteutuksessa kohtuuttomasti kärsisi ja se voitaisiin kuitenkin maksaa tasasuuruksena kaikille.

Tutkimuksessa käyttämämme aineistot eivät kerro siitä, miten kokeiluun osallistuneet henkilöt kokivat sosiaaliturvan vastikkeellisuuden. Kokeilun arviointitutkimuksessa selvitettiin perustulonsaajien kokemuksia sosiaaliturvaetuuksien hakemisesta, ja tulosten mukaan perustulonsaajat olivat verrokkeja harvemmin sitä mieltä, että etuuksien hakemiseen liittyy liikaa byrokraatia (Simanainen 2021). Tämän tutkimuksen tulosten valossa olisikin mielenkiintoista selvittää tarkemmin, vaihtelivatko kokemukset eri etuudensaajaryhmissä, missä määrin ja mikä merkitys osallistujille järjestetyllä omalla neuvontapalvelulla mahdollisesti oli. Suomen kokeilussa perustulo korvasi vain työttömyysetuuksia eikä kokeilusta näin ollen saatu tietoa siitä, miten se tätä laajamittaisemmassa käytössä voisi lieventää byrokraloukkuja.

Moni sosiaaliturvan vastikkeellisuuden näkökulmasta kiinnostava kysymys jäi vähemmälle huomiolle kokeilun toteutuksessa. Tarkastelunne osoitti, että sama osittaisen perustulon malli toteutuu eri tavoin eri ihmisille. Kun huomioidaan, miten paljon pelkästään kyselytutkimusten kysymysten kehystäminen vaikuttaa kansalaisten näkemyksiin perustulosta (ks. Pulkka 2021), voisi olla perusteltua tutkia kansalaisten näkemyksiä vastikkeellisuuden eri muodoista (ks. taulukko 2; Clasen & Clegg 2007). Siinä missä moni piti edellä mainittua aktiivimallia kohtuuttomana sen vaatimusten takia, melko harvoin kyseenalaistetaan neuvolakäyntejä vanhempainpäivärahan saantiedellytyksenä. Oletettavasti sosiaaliturvan ehdoilla – niiden mielekkääksi kokemisella ja mahdollisuudella täyttää ehdot – on merkitystä niiden hyväksyttävyydelle. Vastikkeellisuuden eri muotoja olisi syytä erotella nykyistä tarkemmin niin tutkimuksessa kuin sosiaaliturvasta käytävässä asiantuntijakeskustelussa. Tämä voisi merkittävästi helpottaa myös sen hahmottamista, minkälaista vastikkeellisuutta sosiaaliturvassa halutaan mahdollisesti vähentää, lisätä tai ylläpitää.

Saapunut 11.5.2022
Hyväksytty 27.6.2022

KIRJALLISUUS

- Alasuutari, Pertti (1999) Laadullinen tutkimus. 3. uudistettu painos. Tampere: Vastapaino.
- Andersen, Torben M. & Pedersen, Lars Haagen (2006) Financial Restraints in a Mature Welfare State – the Case of Denmark. *Oxford Review of Economic Policy* 22 (3), 313–329.
- Bonoli, Giuliano (1997) Classifying Welfare States: a Two-dimension Approach. *Journal of Social Policy* 26 (3), 351–372.
- Clasen, Jochen & Clegg, Daniel (2007) Levels and levers of conditionality: measuring change within welfare states. In Jochen Clasen & Nico A. Siegel (eds.) *Investing Welfare State. The 'Dependent Variable Problem' in Comparative Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar, 166–197.
- De Wispelaere, Jurgen (2015) An income of one's own? The political analysis of universal basic income. Doctoral dissertation. Tampere: University of Tampere.
- De Wispelaere, Jurgen & Halmetoja, Antti & Pulkka, Ville-Veikko (2018) The Rise (and Fall) of the Basic Income Experiment in Finland. *CESifo Forum* 19 (3), 15–18.
- De Wispelaere, Jurgen & Halmetoja, Antti & Pulkka, Ville-Veikko (2019) The Finnish Basic Income Experiment: A Primer. In Malcolm Torry (ed.) *The Palgrave International Handbook of Basic Income*. London: Palgrave Macmillan.
- Haikkola, Lotta & Näre, Leena & Lähteenmaa, Jaana (2017) Tunnistamisen institutionaaliset kontekstit. Nuoret työttömät aktivointitoimenpiteissä. Teoksessa Sanna Aaltonen & Antti Kivijärvi (toim.) *Nuoret aikuiset hyvinvointipalveluiden käyttäjinä ja kohteina. Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura. Verkkojulkaisuja* 136, 53–77.
- Halmetoja, Antti & De Wispelaere, Jurgen & Perkiö, Johanna (2018) A Policy Comet in Moominland? Basic Income in the Finnish Welfare State. *Social Policy and Society* 18 (2), 319–330.
- Hannikainen-Ingman, Katri & Hiilamo, Heikki & Honkanen, Pertti & Kuivalainen, Susan & Moisio, Pasi (2012) Perus- ja vähimmäisturvan yleisyys ja päällekkäisyys 2000–2009. *Nettityöpapereita* 33. Helsinki: Kela.
- Harju, Jarkko & Kanninen, Ohto & Karhunen, Hannu & Kosonen, Tuomas & Matikka, Tuomas & Verho, Jouko (2019) Sosiaaliturvan byrokraatialoukut: Suunnitelma satunnaistetusta kenttäkokeesta. *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja* 25/2019.
- HE 215/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perustulokokeilusta sekä tuloverolain 92 §:n ja ennakkoperintälain 17 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.
- HE 215/2016 vp. Asian käsittelytiedot, Asiantuntijalausunnat, https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_215+2016_asiantuntijalausunnat.aspx (luettu 21.9.2021)
- HE 124/2017. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_124+2017.aspx (luettu 27.8.)
- Hellsten, Katri (2004) Kolmannen aallon sosiaaliturva ja Euroopan sosiaalinen malli? Teoksessa Katri Hellsten & Tuula Helne (toim.) *Vakuuttava sosiaalivakuutus?* Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 118–149.
- Hämäläinen, Kari & Kanninen, Ohto & Simanainen, Miska & Verho, Jouko (2020) Perustulokokeilun arvioinnin loppuraportti: Rekisterianalyysi työmarkkinavaikutuksista. *VATT Muistiot* 59. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Hämäläinen, Kari & Kanninen, Ohto & Simanainen, Miska & Verho, Jouko (2019) Perustulokokeilun ensimmäinen vuosi. *VATT Muistiot* 56. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Julkunen, Raija (2017) Muuttuvat hyvinvointivaltiot: eurooppalaiset hyvinvointivaltiot reformoitavina. *Jyväskylän yliopisto: Sophi*. <http://urn.fi/URN:IS-BN:978-951-39-7146-5>
- Kangas, Olli & Pulkka, Ville-Veikko (2016) Ideasta kokeiluun? Esiselvitys perustulokokeilun toteuttamisvaihtoehtoista. *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja* 13/2016. Helsinki.
- Kangas, Olli & Honkanen, Pertti & Hämäläinen, Kari & Kanerva, Markus & Kanninen, Ohto & Laamanen, Jani-Petri & Pulkka, Ville-Veikko & Räsänen, Tapio & Simanainen, Miska & Tuovinen, Anna-Kaisa & Verho, Jouko (2016) Ideasta kokeiluun. Loppuraportti perustulokokeilun toteuttamisvaihtoehtoista. *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja* 63/2016. Helsinki.
- Kangas, Olli & Simanainen, Miska & Honkanen, Pertti (2017) Basic Income in the Finnish Context. *Intereconomics* 52, 87–91.
- Kangas, Olli & Jauhiainen, Signe & Simanainen, Miska & Ylikännö, Minna (2019) Perustulokokeilun työllisyys- ja hyvinvointivaikutukset: Alustavia tuloksia Suomen perustulokokeilusta 2017–2018. *Raportteja ja muistioita* 8. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Kangas, Olli & Jauhiainen, Signe & Simanainen, Miska & Ylikännö, Minna (toim.) (2020) Suomen perustulokokeilun arviointi. *Raportteja ja muistioita* 15. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Kangas, Olli & Jauhiainen, Signe & Simanainen, Miska & Ylikännö, Minna (2021) Experimenting with Unconditional Basic Income. *Lessons from the Finnish BI experiment 2017–2017*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Karjalainen, Vappu (2011) Aktiivisen sosiaalipolitiikan ristiriitainen tehtävä. Teoksessa Elina Palola & Vappu Karjalainen (toim.) *Sosiaalipolitiikka, hukassa vai uuden jäljillä?* Helsinki: Terveystieteiden tutkimuslaitos, 227–248.
- Kautto, Mikko (2004) Sosiaaliturvalta työhön. *Suomalaisen hyvinvointivaltion reformi. Yhteiskuntapolitiikka* 69 (1), 17–30.
- Keskitalo, Elsa (2008) Balancing Social Citizenship and New Paternalism. *Finnish activation policy and street-level practice in comparative perspective*. Dissertation. *Stakes Research Report* 177. Hel-

- sinki: National Research and Development Centre for Welfare and Health.
- Kyyrä, Tomi & Naumanen, Päivi & Pesola, Hanna & Uusitalo, Roope & Ylikännö, Minna (2019) Aktiivimallin vaikutukset työttömiin ja TE-toimistojen toimintaan. Helsinki: VATT Tutkimukset 189.
- Mahoney, James & Thelen, Kathleen (2009) A theory of gradual institutional change. In James Mahoney & Kathleen Thelen (eds.) *Explaining institutional change. Ambiguity, agency and power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mäntyneva, Päivi (2020) Aktiivisen sosiaalipolitiikan ytimessä: etnografinen tutkimus kuntouttavasta työtoiminnasta. Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja 175. Helsingin yliopisto.
- Perkiö, Johanna (2019) From Rights to Activation: The Evolution of the Idea of Basic Income in the Finnish Political Debate, 1980–2016. *Journal of Social Policy* 49 (1), 103–124.
- Perusturvan riittävyden arviointiraportti 2015–2019 (2019) Perusturvan riittävyden III arviointiryhmä. Työpöytä 6/2019. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.
- Pierson, Paul (2001) Coping with permanent austerity welfare state restructuring in affluent democracies. In Paul Pierson (eds.) *The new politics of the welfare state*. Oxford: Oxford University Press.
- Pulkka, Ville-Veikko (2021) Perustulon kannatus Suomessa. *Yhteiskuntapolitiikka* 86 (1), 60–74.
- Reeves, Aaron & Loopstra, Rachel (2017) 'Set up to Fail'? How Welfare Conditionality Undermines Citizenship for Vulnerable Groups. *Social Policy and Society* 16 (2), 327–338.
- Rincón, Leire & Vlandas, Tim & Hiilamo, Heikki (2022) What's not to like? Benefit design, funding structure and support for universal basic income. *Journal of European Social Policy*, <https://doi.org/10.1177/095892872111072638>
- Simanainen, Miska (2021) The bureaucracy of claiming benefits. In Kangas, O. & Jauhiainen, S. & Simanainen, Miska & Ylikännö, M. (eds.) *Experimenting with Unconditional Basic Income. Lessons from the Finnish BI Experiment 2017–2018*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Simanainen, Miska & Kangas, Olli (2020) Speaking to those who know it best: Does participation in an experiment explain citizens' attitudes to basic income? *Journal of International and Comparative Social Policy* 36 (3), 269–283. doi:10.1017/ics.2020.14
- Sosiaaliturvauudistus (2021) Sosiaaliturvakomitea keskusteli toimeentulotuesta, perusturvasta ja asumisen tuista, tiedote 27.1.2021. <https://stm.fi/-/sosiaaliturvakomitea-keskusteli-toimeentulotuesta-perusturvasta-ja-asumisen-tuista> (luettu 27.8.2021)
- Streeck, Wolfgang & Thelen, Kathleen (2005) Introduction: Institutional change in advanced political economics. In Wolfgang Streeck & Kathleen Thelen (eds.) *Beyond continuity. Institutional change in advanced political economics*. Oxford: Oxford University Press.
- Taylor, David R. & Gray, Matthew & Stanton, David (2016) New Conditionality in Australian Social security policy. *Australian Journal of Social Science* 51 (1), 3–26.
- Van Parijs, Philippe (2004) Basic income: A simple and powerful idea for the twenty-first century. *Politics and society* 32 (1), 7–39.
- Van Parijs, Philippe & Vanderborght, Yannick (2017) *Basic income. A radical proposal for a free society and a sane economy*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Verho, Jouko & Hämäläinen, Kari & Kanninen, Oh-to (2021) Removing Welfare Traps: Employment Responses in the Finnish Basic Income Experiment. *American Economic Journal: Economic Policy* (forthcoming).
- VNK (2015) Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen hallitusohjelma. Hallituksen julkaisusarja 10/2015.

ENGLISH SUMMARY

Antti Halmetoja & Paula Saikkonen & Miska Simanainen: Social security and conditionality: a case study of the Finnish basic income experiment (Sosiaaliturva ja vastikkeellisuus. Tapaustutkimus Suomen perustulokokeilusta)

This article looks at how the overall conditionality of social security changed among basic income recipients during the Finnish basic income experiment. That experiment was mainly concerned to establish whether the receipt of basic income increases labour market activity, and therefore questions of unconditionality were not a major focus. The article applies the broad definition of conditionality proposed by Jochen Clasen and Daniel Clegg. Unconditionality is a crucial dimension of basic income and sets it apart from other forms of social security, highlighting the importance of studying how this principle is realized among basic income recipients. The research material covers the process from the design of the experiment to the implementation phase. The data consists of documents and register data on basic income recipients.

Our main finding was that even though basic income as such was unconditional, there were no or

only marginal changes in the overall conditionality of social security among basic income recipients. However, the unconditionality or conditionality of basic income received little discussion when the experiment was being designed and the legislation drafted. One factor that hampered the decrease in conditionality was that a significant proportion of basic income recipients continued to apply for unemployment benefits or received conditional housing allowance and social assistance. Unemployment benefits and social assistance in particular are subject to strict eligibility criteria. It is argued that the replacement of basic unemployment benefits with partial basic income, as carried out in the experiment, does not significantly change the overall conditionality of social security among the lowest-income adults. Given the centrality of unconditionality to basic income, it is surprising how little attention it received in the experiment. The experiment shed only little light on the consequences that could be expected from the notably higher degree of unconditionality of overall social security.

Keywords: basic income, experiment, social security, income security, conditionality, unconditionality.

KIRJOITTAJAT

Halmetoja, Antti, YTM, tohtorikoulutettava, Tampereen yliopisto (antti.halmetoja[at]kapsi.fi)

Saikkonen, Paula, VTT, tutkimuspäällikkö, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (paula.saikkonen[at]thl.fi)

Simanainen, Miska, VTM, tutkija, Kela (miska.simanainen[at]kela.fi)