

LAUSUNTO

Helsinki 9.9.2016

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

Viite: Lausuntopyyntö STM051:00/2016

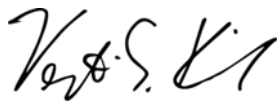
Asia: Lausunto hallituksen esityksestä laiksi perustulokokeilusta

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry on valtakunnallisten sosiaali- ja terveysjärjestöjen kattojärjestö. SOSTE on sosiaali- ja terveyspoliittinen vaikuttaja ja asiantuntijajärjestö, joka rakentaa sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edellytyksiä yhteistyössä jäsenyhteisöjensä kanssa. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry:n varsinaisina jäseninä on 209 valtakunnallista sosiaali- ja terveysalan järjestöä ja yhteistyöjäsenenä 67 muuta sosiaali- ja terveysalan toimijaa.

Liitteenä SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry:n lausunto yllä mainitusta asiasta.

Lisätietoja: Erityisasiantuntija Anna Järvinen, p. 050 586 5677, anna.jarvinen@soste.fi
Erityisasiantuntija Anne Perälähti, p. 050 411 1734, anne.peralahti@soste.fi

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry



Vertti Kiukas
pääsihteeri

SOSTE

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry
SOSTE Finlands social och hälsa rf
SOSTE Finnish Federation for Social Affairs and Health

www.soste.fi

SOSTE kiittää lausuntopyyntöä. SOSTE haluaa kuitenkin muistuttaa, että Säädosvalmistelun kuulemisohjeen mukaan ”Säädösehdotuksista pyydettävien kirjallisten lausuntojen antamiseen varataan aikaa vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa. Lausuntoaika on aihetta pidentää, jos se muuten ajoittuisi yleiseen lomakauteen.” Riittävän pitkä lausuntoaika on välttämätön edellytys sille, että SOSTEn kaltainen toimija voi koota laajasti ja laadukkaasti jäsenkuntansa ja sidosryhmiensä näkemyksiä lainsäädännön kehittämiseksi.

LAUSUNNON KESKEINEN SISÄLTÖ

- SOSTE pitää myönteisenä, että hallitus pyrkii perustulokokeilulla saamaan uutta tietoa sosiaaliturvaetusjärjestelmän kehittämiseksi.
- Koejoukon rajaaminen koskemaan pientä Kelan työttömyysetuutta saavaa ryhmää antaa rajatusti vastauksia perustulon vaikutuksista.
- Kokeilussa on varmistettava, että osallistujilla on tarvittava tieto kokeiluun osallistumisen vaikutuksista heidän taloudelliseen tilanteeseen ja mahdollisista seurauksista, jos henkilö työllistyy, koulutetaan tai jää vanhempainvapaalle.
- SOSTE korostaa, että työnannon kannustimien lisäksi kokeilun arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota myös hyvinvointi-, tulonjako- ja köyhyysvaikutuksiin.
- Jatkossa kokeilua tulisi laajentaa eri kohderyhmiin, eri alueille ja eri perustulon tasoille. Laajempi kokeilu mahdollistaisi rohkeammat kokeilut kannustinloukkujen purkamiseksi esimerkiksi asumistuen ja toimeentulotuen osalta. Verotus on otettava kokeiluun mukaan.

Arvokasta tietoa etuusjärjestelmän kehittämiseksi

SOSTE pitää myönteisenä, että hallitus on lähtenyt kehittämään perusturvajärjestelmää. Perustulokokeilulla on mahdollisuus saada uutta tietoa sosiaaliturvaetusjärjestelmän kehittämiseksi. Kokeilulain aikaansaaminen on ollut vaativaa näin monimutkaisen kokeilun aikaansaamiseksi, mitä voidaan pitää tärkeänä saavutuksena. Perustulokokeilulla avataan mahdollisuus myös jatkossa toteuttaa vastaavanlaisia tieteellisiä kenttäkokeiluja poliittisen päätöksenteon tueksi.

SOSTE pitää valitettavana, ettei aikataulu-, resurssi- ja lainsäädännöllisistä syistä kokeilua pystytty rakentamaan siinä laajuudessa, jota esiselvitystyöryhmä esitti. Nyt laadittu esitys on kiireen vuoksi joiltakin osin puutteellinen. SOSTE pitää kuitenkin hyvänä sitä, että syksyllä toteutettavan perustulon selvityshankkeen loppuraportin pohjalta hallitus voi tehdä uusia linjauksia jatkotoimista ja kokeilun laajentamisesta muihin ryhmiin.

Esitetyllä kokeilumallilla rajatusti vastauksia vaikutuksista

Hallituksen esitys poikkeaa Kelan johtaman tutkimusryhmän keväällä tekemästä esityksestä tiukan aikataulun, budjettirajoitteiden ja perustuslaillisten näkökulmien vuoksi. Kohdejoukon koko kutistui aiemmin kaavaillusta 10 000 henkilön otoksesta 2 000:een. Tutkimusryhmä ehdotti kokeiluun laajaa pienituloisten kohdejoukkoa ja useita kokeiltavia etuus- ja verotasoja. Hallituksen esityksessä koejoukko rajautuisi Kelan työttömyysetuuksia saaviin ja etuuden taso olisi kaikilla 560 euroa.

Ehdotettu perustulon taso ei paranna perusturvan varassa elävien ihmisten taloudellista tilannetta. Jos henkilö työllistyy, lähtökohtaisesti hänen taloudellinen tilanteensa kohenee. Kokeilun alkaessa on varmistettava, että osallistujilla on tarvittava tieto kokeiluun osallistumisen vaikutuksista heidän taloudelliseen tilanteeseensa ja mahdollisista seurauksista, jos he työllistyvät, koulutautuvat tai jäävät vanhempainvapaalle. Tiedotuksen on tältä osin oltava ymmärrettävää ja selkeää.

Koeryhmän rajaaminen vain työttömiin on näin pienessä otoksessa perusteltua ja tarjoaa tarkempaa tietoa tästä kohderyhmästä. Koejoukon rajaaminen koskemaan pientä Kelan työttömyysetuutta saavaa ryhmää antaa kuitenkin rajatusti vastauksia perustulon vaikutuksista. Kokeilusta olisi ollut mahdollisuus saada tietoa myös muista pienituloisista kotitalouksista kuten työllisistä, opiskelijoista, itsensä työllistäjistä, yrittäjistä ja pätkätyöläisistä. Valtakunnallisen kokeilun lisänä alueellisilla kokeiluilla olisi ollut mahdollista saada tietoa myös perustulon alueellisista vaikutuksista.

Ehdotettavassa mallissa perustuloa ei veroteta pois, vaikka henkilö saa palkkatuloa perustulon päälle. Kaikki saavat verottomasti 560 euron ansiotulon, jonka päälle tulee normaalisti verotettava ansiotulo. Malli ei tältä osin vastaa perustulon periaatetta, jossa perustulo leikkautuu verotuksen kautta pois tulojen kasvaessa. Verotuksen jättäminen pois kokeilusta on valitettavaa, mutta kireän aikataulun vuoksi ymmärrettävää, koska se edellyttäisi verojärjestelmään mittavia muutoksia kokeiluun osallistuneiden osalta.

Verotuksen jääminen pois tekee kokeiltavasta mallista kalliin, jos se siirrettäisi koko väestön tasolle. Eri arvioiden mukaan se maksaisi noin 10–15 miljardia euroa. Näin kallista mallia ei pystytä sellaisenaan ottamaan käyttöön.

Hallituksen lähtökohtana kokeilulle on löytää keinoja työssäkäynnin lisäämiseen. Nykyjärjestelmän tuloloukut ja byrokraloukut voivat joissakin tapauksissa estää töihin hakeutumisen. Kokeilulla voidaan tutkia kannustinten parantumisen vaikutuksia ihmisten käyttäytymiseen. Kokeilu poistaa osin byrokraloukkuja, mutta jatkossakin tuloja joutuu sovittelemaan asumistuen ja toimeentulotuen kanssa. Tuloksista ei voida erotella, vaikuttaako ihmisten käyttäytymiseen lopulta taloudelliset kannusteet, byrokraloukkojen väheneminen vai sanktioiden poistaminen.

Perustulokokeilu on kansanvälisestäkin ajateltuna ainutkertainen tilaisuus saada kokemuksia etuusjärjestelmän kehittämisestä paremmin ihmisten ja työelämän tarpeita vastaavaksi.

Kokeilun riittävällä resursoinnilla, pidemmällä valmisteluajataululla sekä verotuksen rakentamisella kokeiluun mukaan olisi voitu paremmin varmistaa kokeilun onnistuminen. Tyypistetyllä kokeilulla historiallinen tilaisuus voidaan menettää, jos tulokset jäävät vaatimattomiksi.

Esitys ei avaa perustulon suhdetta muihin maksettaviin etuuksiin

Lakiesityksessä ja sen perusteluissa on kuvattu yleisellä tasolla perustulon suhdetta muihin etuuksiin. Perusteluissa kaivattaisiin tarkempaa analyysiä kokeiltavan perustulomallin vaikutuksia muihin soviteltaviin etuuksiin kuten toimeentulotukeen ja asumistukeen. Esityksessä ei myöskään tarkasteltu lähemmin nykyisin käytössä olevan soviteltavan päivärahan ja kokeiltavan perustulon välisiä eroja kannusteiden kannalta – siihen oli vain viittaus kuviossa 1.

Kokeilun perusteissa tulisi avata paremmin perustulon suhdetta toimeentulotukeen. Perustulo ei paranna toimeentulotukea saavien tilannetta, koska perustulo otetaan tulona huomioon toimeentulotukilaskelmassa. Tilanne on ongelmallinen erityisesti pääkaupunkiseudulla asuvilla ja monilapsisilla perheillä. Suuri osa työttömän peruspäivärahan ja työmarkkinatuen saajista saa myös toimeentulotukea: vuonna 2012 peruspäivärahan saajista noin viidesosa ja työmarkkinatuen saajista noin kolmasosa. Vuoden 2012 jälkeen nämä osuudet ovat todennäköisesti kasvaneet pitkäaikaistyöttömyyden kasvun sekä ensisijaisiin etuuksiin tehtyjen leikkausten vuoksi.

Työttömyysturvan suojaosuuden ansiosta työtön voi tällä hetkellä ansaita enintään 300 euroa ilman, että lisätulot leikkaavat etuutta. Kokeiluun osallistuneiden perustulon saajien tilanne paranee nykyjärjestelmään verrattuna vasta, kun kuukausitulot nousevat yli 300 euroa. Alle 300 euron lisätuloissa kannuste on yhtä suuri kuin nykyjärjestelmässä. Toisaalta vaikka käteen jäävät tulot eivät juurikaan kasvaisi, taattu perustulo voi etuuksien hakemiseen liittyvien byrokraatialoukkujen vähenemisen kautta tehdä pientenkin lisätulojen vastaanottamisesta houkuttelevampaa esimerkiksi nollatuntisopimuksissa, joissa työtulot voivat vaihdella kuukausittain.

Ehdotettu malli purkaa byrokraatialoukkuja vain osittain. Perustulon saajien lisätuloilla on edelleen vaikutusta mm. toimeentulotukeen, päivähoitomaksuihin ja asumistukeen.

Kokeiluun osallistuneet voivat pitää perustulonsa, jos he siirtyvät opiskelijoiksi. Opiskelijoiksi siirtyneet voivat hakea lisäksi toimeentulotukea ja yleistä asumistukea, mutta eivät opintolainan valtioneuvoston tuesta. Kannustimet opiskelun aloittamiseen ovat erittäin suuret, jos työllistyminen on vaikeaa. Vastaavanlaista etua ei ole kotihoidon tuessa, vaan se estää perustulon maksamisen. Oletettavasti kuitenkin jos kokeilun aikana jää vanhempainvapaalle, ei vanhempainrahakauden päätyttyä ole velvoitetta hakea kotihoidontukea, vaan lasta voi jäädä hoitamaan kotiin perustulon turvin.

Hyvinvointi- ja köyhyysvaikutuksien arviointia työllisyysvaikutusten lisäksi

Hallitus pyrkii perustulokokeilulla saamaan tietoa lähinnä siitä, miten sosiaaliturvajärjestelmää tulisi kehittää, jotta työn tekemiseen liittyvät kannustinloukut vähenisivät. Ensisijainen seurattava muuttuja on työllisyys. Esityksessä ei tuoda esille mitenkään sitä, että työllistyminen ei ole kiinni vain työnhakijoiden omasta aktiivisuudesta. Vaikka avoimien työpaikkojen määrä on kasvanut, on niitä edelleen riittämättömästi ja ne jakautuvat alueellisesti epätasaisesti. Suurelta taloudelliset kannustimet eivät auta, jos työpaikkoja ei ole tarjolla.

SOSTE korostaa, että työntöön kannustimien lisäksi kokeilun arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota myös hyvinvointi-, tulonjako- ja köyhyysvaikutuksiin. Näiden lisäksi kokeilussa olisi arvioitava, miten perustulo vaikuttaa ihmisten hakeutumiseen ja ohjautumiseen sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä työllisyyspalveluihin.

Esityksessä mainitaan lyhyesti, että sillä haetaan vastauksia myös siihen, miten ilman tarveharkintaa maksettava perustulo vaikuttaisi valittujen henkilöiden osallisuuteen. Esityksestä ei kuitenkaan tule ilmi, miten osallisuus määritellään ja miten sitä aiotaan käytännössä seurata ja tutkia.

Esityksestä tulisi ilmetä, miten kokeilun seuranta aiotaan toteuttaa ja mitä tietoa perustulokokeilurekisteriin kerättäisi. Kuinka tarkasti esim. perustuloa saavien statuksen muutoksia pystytään seuraamaan, kun henkilöillä ei ole velvollisuutta mm. ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi tai ilmoittaa työtuloistaan? SOSTE näkee, että kokeilussa tulisi seurata kohdejoukon ja verrokkiryhmän tilannetta kyselyjen avulla, jotta saadaan kokeilun kannalta tärkeää tietoa ihmisten arviosta hyvinvoinnistaan ja terveydestään. Seuranta tulisi tehdä lähtötilanteesta, kokeilun aikana ja kokeilun päätyttyä.

Jatkossa perustulokokeilua tulisi laajentaa

Tässä kokeilun ensimmäisessä vaiheessa saadaan kokemuksia perustulon vaikutuksista Kelan työttömyysetuuksia saavien henkilöiden työllistymiseen. Jatkossa kokeilulle tulisi myöntää lisää rahoitusta, jotta se voitaisiin toteuttaa laajemmin eri kohderyhmissä, alueilla ja eri perustulon tasoilla. Laajempi kokeilu mahdollistaisi rohkeammat kokeilut kannustinloukkujen purkamiseksi esimerkiksi asumistuen ja toimeentulotuen osalta. Tärkeää olisi saada myös verotus mukaan. Tulevaisuudessa reaaliaikainen kansallinen tulorekisteri helpottaa perustulokokeilun toteuttamista.

Perustulokokeilu alkaa samaan aikaan kun perustoimeentulotuki siirtyy Kelan hoidettavaksi. Perustulokokeilun jatkoa arvioitaessa on mahdollista hyödyntää myös siirrosta saatuja kokemuksia.