

Lähettäjä: Hiilamo, Heikki T <heikki.hiilamo@helsinki.fi>
Lähetetty: 9. syyskuuta 2016 13:21
Vastaanottaja: STM Kirjaamo; Salo Esko (STM)
Aihe: Lausunto hallituksen esityksestä perustulokokeiluksi

**SOSIAALI- JA
TERVEYSMINISTERIÖ**

09-09-2016

Esitän lausuntonani hallituksen esityksestä perustulokokeiluksi seuraavaa:

5/2016:00/2016

Sipilän hallituksen perustulokokeilua on arvioitava sen perusteella, mitä hallitus pyrkii perustulolla saavuttamaan. Hallituksen ohjelmassa ei mainittu perustulokokeilusta muuta kuin että se toteutetaan. Myöhemmät linjaukset tekivät kuitenkin selväksi sen, että perustulokokeilun tavoitteena on löytää keinoja työssäkäynnin lisäämiseen. Juuri tähän kysymykseen vuoden alussa alkava kokeilu hakee vastausta.

Ehdotuksen läpikäyminen osoittaa, miten monimutkainen ja moniulotteinen kokeilu (ja Suomen sosiaaliturvajärjestelmä) on. Kokeilulakiesityksen aikaansaamista voi pitää huomattavana saavutuksena. Ehdotuksessa taklataan suuria haasteita, tosin aivan valmis se ei vielä ole. Esityksen teknisten puutteiden syynä lienee ollut kova kiire esityksen valmistelussa.

Kokeilun perusidea on selvittää, lisääkö tuloloukun ja byrokraloukun osittainen purkaminen sekä sanktioinnista luopuminen työttömän perusturvan saajien (lue: vaikeasti työllistyvien) työssäkäyntiä. Kokeiluun on tarkoitus valita vain niitä, jotka ovat saaneet työttömän perusturvaa (peruspäiväraha tai työmarkkinatuki) marraskuussa 2016.

Teknisesti perustulokokeilu toteutetaan niin, että Kela perii maksamansa perustulon työttömyysetuuksista. Tämä tarkoittaa sitä, että perustulo parantaa aina saajan tilannetta. Näin kokeiluun osallistuminen voi olla pakollista, koska siitä ei aiheudu vahinkoa. Esimerkiksi työttömän perusturvan lapsikorotukset maksetaan perustulon päälle. Sama pätee ilmeisesti myös kuntouttavasta työtoiminnasta suoritettaviin kulukorvauksiin, toimintarahoihin ja matkakorvauksiin, vaikka tätä ei lakiesityksessä tai sen yleisperusteluissa mainitakaan. Työmarkkinatuen saajan omat pääomatulot tai vanhempien tulot eivät vaikuta perustuloon.

Kaikki perustulon saajille vastikkeeton perusturva on vähintään 560 euroa kuukaudessa (tämän summan ylittävät erät ovat ilmeisesti veronalaista tuloa). Perustulon saajat hyötyvät siis kaikista työttömän perusturvan porkkanoista, mutta kepit eivät pure heihin.

Perustulon saajien ei myöskään tarvitse pelätä työttömyysturvan sanktiointia eli sitä, että työmarkkinatuki lakkautetaan ja että toimeentulotukea alennetaan. Koska koeryhmiä on vain yksi, emme valitettavasti saa tietää, mikä on yhtäältä tulo- ja byrokraloukkujen purkamisen vaikutus ja toisaalta sanktioista luopumisen vaikutus.

Ehdotettu perustelu ei kuitenkaan kannusta hankkimaan pienimpiä ansiotuloja. Perustulon saajien tilanne paranee suhteessa muihin työttömän perusturvan saajiin, mikäli heidän kuukausitulonsa nousevat yli 300 euroa. Tämä johtuu työttömyysturvan suojaosasta. Perustulon saajien hyöty kasvaa tulojen noustessa niin, että se täysimääräinen eli 560 euroa vasta lähes 1 700 euron kuukausituloilla (yksinäisellä henkilöllä). Toisin sanoen kannustin paranee mitä suuremmat tulot työllistyvä työhön saa. Hyödyn asteittainen kasvu johtuu työttömyysturvan sovitellusta päivärahasta. Perustulo laskee hieman päivähoitomaksuja, koska ne määräytyvät bruttotulojen perusteella.

Ehdotus purkaa byrokratialoukkujakin vain osittain. Perustulon saajien ei tarvitse raportoida työtunneistaan ja tuloistaan sovitellun päivärahan saamiseksi. Lisääntyneet tulot vaikuttavat kuitenkin asumistukeen ja päivähoitomaksuihin.

Työttömän perusturvaa korkeampi perustulo ei kuitenkaan paranna niiden asemaa, jotka saavat toimeentulotukea. Heillä perustulo pienentää toimeentulotukea eikä perustulo muuta tilannetta, jos tulot eivät nouse tuntuvasti.

Toimeentulotuki onkin kokeilun kompastuskivi. Viidesosa työttömän peruspäivärahan saajista ja kolmasosan työmarkkinatuen saajista oli toimeentulotuen asiakas vuonna 2012. Osuudet ovat selvästi suurempia pääkaupunkiseudulla korkeiden asumiskustannusten vuoksi. Erityisesti monilapsisissa perheissä perustulo ei välttämättä paranna lainkaan työssäkäynnin kannustimia. Tätä problematiikkaa ei lakiesityksessä avata lainkaan, vaikka kyseessä on keskeinen tekijä mm. koeryhmän satunnaistamisessa.

Suuret avoimet kysymykset ovat, onko kannustaako perustulo kokeiluryhmään kuuluvia riittävästi ja onko kokeiluryhmään kuuluvilla oikeasti mahdollisuuksia hankkia lisätuloja? Jos tarjolla olevat lisätulot eivät muuta taloudellista tilannetta toimeentulotuen tai työttömyyspäivärahan suojaosan vuoksi, perustulolla ei ole vaikutusta. Jos kohderyhmään kuuluvat ovat liian kaukana työmarkkinoista eikä heillä ole todellisia edellytyksiä hankkia lisätuloja, perustulolla ei ole vaikutusta.

Ennen lakiesityksen hyväksymistä eduskunnan kannattaisi pohtia, voisiko kohderyhmään valita työttömiä jotka eivät saa toimeentulotukea ja/tai voisiko kohderyhmään ottaa työttömiä joiden työttömyys ei ole kestänyt pidempään kuin esimerkiksi kaksi vuotta.

Perustulon esiselvityksessä viitattiin opiskelijoiden ja kotiäitien kannustinongelmiin. Perustulo voisi merkitä ikuista opintotukea ja kotihoidon tukea. Ongelmat on otettu kokeilussa huomioon tyylikkäästi mutta hieman epäloogisesti. Kokeilu on rajattu yli 25-vuotiaisiin. He voivat kuitenkin pitää perustulonsa, jos siirtyvät opiskelijoiksi. Perustulon saajilla on suuri kannustin ryhtyä opiskelemaan –varsinkin jos kokoaikaisia töitä ei löydy.

Kotihoidon tuen saaminen kuitenkin estää perustulon maksamisen. Ilman tätä rajausta perustulon saajilla olisi suuri houkutus alkaa hoitaa kotona alle 3-vuotiaita lapsiaan, kun tulona olisi sekä perustulo että kotihoidon tuki.

Lopputulema on siis se, että kokeilun toteuttajien mielestä kokeilussa voidaan selvittää perustulon vaikutusta vaikeasti työllistyvien opiskeluun, muttei lasten kotihoitoon. Tämä olisi syytä kirjoittaa auki lakiesityksen perusteluihin.

Lakiehdotuksen viidennessä pykälässä todetaan, että ”Kansaneläkelaitos ilmoittaa kokeiluryhmään poimituille perustulokokeiluun osallistumisesta, kun poiminta kokeiluun osallistuvista henkilöistä on tehty ja tämä laki on vahvistettu”. Yleisperusteluissa ei kuitenkaan avata lainkaan tätä keskeistä kohtaa. Kokeilu muuttaa työssäkäynnin kannustimia, mutta miten kokeiluun valitut saavat tästä tiedon?

Kokeilu jää torsoksi, jos koeryhmään kuuluvat henkilöt eivät ymmärrä, miten heidän tilanteensa muuttuu perustulon saamisen seurauksena. Sosiaalietuuksiin liittyvät termit ovat kovin teknisiä ja vaikeaselkoisia. Kela ei ole ollut aikaisemminkaan vanhimmillaan selkeässä ja ymmärrettävässä tiedotuksessa. On todellinen haaste välittää usein vain vähäistä koulutusta saaneille työttömille, miten perustulo muuttaa heidän sosiaaliturvaansa. Lisäksi on otettava huomioon, että kokeilun kesto on lyhyt, vain kaksi vuotta.

Lakiesityksen perusteluiden mukaan kokeilua arvioidaan työllisyysvaikutusten perustella. Esityksessä todetaan, että myöhemmissä tutkimuksissa voitaisiin saada tietoa ”esimerkiksi terveyteen, kouluttautumiseen tai subjektiiviseen hyvinvointiin liittyvissä kysymyksissä”. Luetettavaa tietoa subjektiivisesta hyvinvoinnista ei voi kuitenkaan saada, jos lähtötilanne ei ole tiedossa. Siksi kokeilua arvioivan tahon pitäisikin voida lähettää kyselylomake kaikille kohderyhmään valituille ja heidän verrokeilleen heti kokeilun alussa.

Helsingissä 9.9.2016

Heikki Hiilamo

sosiaalipolitiikan professori

Helsingin yliopisto