

9.9.2016

Ellen Vogt

Sosiaali- ja terveysministeriö
Esko Salo
PL 33
00023 Valtioneuvosto
kirjaamo@stm.fi

Lausuntopyyntönnö 25.8.2016 STM051:00/2016

Hallituksen esitys laiksi perustulokokeilusta

Sosiaali- ja terveysministeriö pyytää lausuntoa luonnoksesta hallituksen esityksestä laiksi perustulokokeilusta ja tuloverolain 92 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

Esityksen tavoitteena on toteuttaa pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman tavoitetta perustulokokeilun toteuttamisesta. Esitysluonnoksen mukaan kokeilu toteutettaisiin vuosina 2017 ja 2018. Kokeilun kohdejoukko olisi tietyin poikkeuksin kaikki ne henkilöt, jotka ovat saaneet Kelan maksamaa peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea marraskuussa 2016. Kohdejoukosta poimittaisiin satunnaistamalla sekä varsinainen 2000 hengen kokeilujoukko, joka pääsisi perustulon piiriin, että verokkijoukko kokeilun tulosten arvioimiseksi. Perustuloa maksettaisiin kokeiluun valituille 560 euroa/kk 1.1.2017 lukien. Perustulo olisi verotonta tuloa ja sen päälle voitaisiin maksaa sosiaaliturvan ansio-osia. Perustulon ylittäviä verollisia etuuksia ja työtuloja verotettaisiin normaalin verotusjärjestelmän mukaan.

Perustulokokeilun ensisijaisena tavoitteena on luonnoksen mukaan selvittää, minkälaisia vaikutuksia ilman tarveharkintaa maksettavalla perustulolla on lähtötilanteessa työttöminä olevien, työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa saavien henkilöiden työmarkkinakäyttäytymiseen ja osallisuuteen. Kokeilun vaikutusten arvioinnissa ensisijainen vastemuuttaja olisikin esityksen mukaan työllisyys. Toissijaisina arviointikohteina on mainittu perustulon vaikutus työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautumisen, työvoimahallinnon palveluihin osallistumiseen sekä perustulon aiheuttamat muutokset perustuloa saavien tuloissa.

Kokonaisuutena Kuntaliitto suhtautuu positiivisesti hallituksen tavoitteeseen toteuttaa kokeiluja uudistusten toteuttamiseksi ja niiden vaikutusten arvioimiseksi ja suhtautuu tästä syystä lähtökohtaisesti kokeiluihin positiivisesti. Kuntaliitto pitää myös hallituksen tavoitetta parantaa työllisyyttä sekä sosiaaliturvan ja työtulojen kannustavuutta erittäin tarpeellisena. Perustulo on yksi vaihtoehto nykyisen sosiaaliturvajärjestelmämme kannustin ja byrokraloukkujen purkamiseksi ja siitä syystä sen kokeileminen on kannatettavaa.

Käsittelyssä oleva esitys on myös monessa mielessä urauurtava. Siinä on myös useissa kohdin pystytty ratkaisemaan monia perustulokokeilun järjestämiseen nykyisessä tilanteessa liittyviä ongelmia. Valittuun koeasetelmaan ja kohdejoukkoon sekä sen kokoon liittyy kuitenkin esityksessä edelleen merkittävä määrä ongelmia, joita ei ole pystytty tyydyttävällä tavalla ratkaisemaan eikä perustelevaan.

Käytännössä luonnoksessa ehdotettu kokeilumalli on sellainen, ettei siinä ehdotetun kaltaista perustuloa voi missään taloudellisessa tilanteessa ottaa käyttöön. Koeasetelman kannustavuusvaikutukset työllistyjille toki olisivat moninkertaiset verrattuna esimerkiksi esiselvityksen tehneen konsortion loppuraportissaan ehdottamaan osittaisen perustulon -malliin, jossa työtulojen verotuksessa pyrittiin huomioimaan taloudelliset realiteetit. Tässä mielessä kokeilua voi pitää ensisijaisesti työllisyystoimena, mutta perustulon käyttöön oton kustannusvaikutuksista, ihmisten tosiasiallista käyttäytymisvaikutusten arvioinnista ja sosiaaliturvajärjestelmän kehittämisestä siitä ei todennäköisesti ole juurikaan saatavissa yleistettävissä olevaa arviointitietoa.

Kuntaliitto katsoo, että julkisella vallalla ei voi tässä taloudellisessa tilanteessa olla varaa järjestää sellaisia kokeiluja, jotka lähtökohtaisesti eivät vastaa niille asetettuihin tavoitteisiin, ja joissa kokeiltavia malleja ei missään olosuhteissa voida ottaa osaksi järjestelmäämme.

Kuntaliitto toteutti osana Kelan johtamaa perustulokokeilun järjestämiseksi toteutettua esiselvitystä raportin *Perustulo ja kunnat. Alustavaa arviointi perustulon ja perustulokokeilun kunta-vaikutuksista (2016)*. Raportissa arvioitiin perustulon ja perustulokokeilun liittymäpintoja kuntiin niin rahavirtojen kuin palvelujärjestelmänkin näkökulmasta. Alustavassa arvioinnissa Kuntaliitto totesi, että niin perustulokokeilulla kuin perustulon varsinaisella mahdollisella käyttöön otolla on merkittäviä vaikutuksia sekä kuntatalouteen että palvelujen järjestämiseen ja järjestämistä säätelevään lainsäädäntöön. Kokeiluvaiheessa vaikutusten suuruusluokka vaihtelee riippuen koeasetelmasta, kokeilujoukon koosta ja kuntakoosta sekä lopullisesta kokeiluun valittavasta mallista riippuen.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan nyt lausuttavana olevassa luonnoksessa ei ole huomioitu eikä arvioitu ehdotetun, esiselvitysvaiheessa esillä olevista malleista varsin paljon poikkeavan, mallin kuntavaikutuksia riittävästi.

Esitysluonnoksen mukaan kokeiluun osallistuvalla henkilölle maksettava perustulo olisi verotonta tuloa ja perustulon ylittäviltä osin hänen palkkatulojaan tai ansioperusteisia perustulon ylittäviä etuuksiaan verotettaisiin normaalin verojärjestelmän mukaan. Vaikka esitetyn kaltaisella satunnaisotannalla kokeilun taloudelliset vaikutukset yksittäisiin kuntiin muodostuvat todennäköisesti vähäisiksi, kuten esitysluonnoksessakin todetaan, kokeilun aiheuttamat verotulojen menetykset tulee korvata kunnille hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti. Kun veronalainen etuus korvataan toisella etuudella, joka säädetään erikseen verovapaaksi, kyse on veroperustemuutoksesta.

Lisäksi Kuntaliitto katsoo, että esityksen tulisi sisältää arvio myös muista mahdollisista kuntiin kohdistuvista taloudellisista vaikutuksista ja kokeilu tulisi toteuttaa kuntien välillä kustannusneutraalisti. Kuten Kuntaliiton tekemässä alustavassa arviossakin todettiin, yksittäiseen kuntaan kohdistuvat taloudelliset vaikutukset voivat vaihdella kuntakoon ja satunnaisotannan kohdistumisen suhteessa, eikä nyt esitetyn satunnaistamismallin tosiasiallisia kuntakohtaisia vaikutuksia voi tästä syystä etukäteen arvioida.

Esityksessä ei käytännössä ole lainkaan käsitelty kohdejoukon ja toimeentulotuen välistä riippuvuussuhdetta. Kohdejoukon kuvauksessa mikrosimuloinnin perusteella esitetyt toimeentulotukisäästöt vaikuttavat kohdejoukon koko sekä heidän taloudellinen ja työmarkkina-asemansa huomioiden ylimitoitetuilta ja voivat jäädä kokonaan toteutumatta, jos oletetut kannustinvai-
kutukset eivät toteudukaan tai mikäli kohdejoukossa on runsaasti esimerkiksi heikon talouden hallinnan omaavia ihmisiä. Mikrosimuloinnissa on jo tehty jonkinlaisia valintoja otantakriteerien suhteen, joita ei ole erikseen esitetty. Lukijan on tästä syystä mahdotonta arvioida tulosten perusteita. Sinänsä kokeilujoukkoon valittavan kohdejoukon satunnaisotannan tarkemmat poimintakriteerit olisikin hyvä olla näkyvissä itse esityksessä, jotta kokeilun koeasetelmaa voisi tosiasiallisesti arvioida.

Toimeentulotuen hakemisen yleisin syy on työttömyys ja siihen liittyvä pääosin asumiskustannuksista johtuva perusturvan täydentäminen. Toimeentulotukilaissa on itsenäiset säädökset toimeentulotukea hakevan henkilön velvollisuudesta ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi ja vastaanottaa hänelle tarjottuja työvoimapolitiittisia toimenpiteitä ja toteuttaa työnhakijan velvollisuuksia. Mikäli toimeentulotuen hakija ei näin tee, hänen perusosaansa voidaan alentaa 20 prosentilla ja toistuvista kieltäytymisistä johtuen jopa 40 prosentilla. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kokeilujoukkoon valikoituneiden henkilöiden lähtökohtainen taloudellinen tilanne vaikuttaa siihen, siirtyvätkö he tosiasiallisesti pois tarveharkintaisen järjestelmän piiristä vai eivät. Toimeentulotukea saavien kotitalouksien tyypittelyn perusteella työnhaun pakottavuus perustulokokeiluun valikoituvien henkilöiden osalta kohdistuu merkittävässä määrin nimenomaan yksinäisiin henkilöihin ja edelleen yksinäisiin miehiin, jotka ovat yksinasuvien toimeentulotuen saajien joukossa yliedustettuina.

Vuoden 2014 Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tilastojen mukaan toimeentulotukea myönnettiin kaikkiaan 253 448 kotitaloudelle, joista 72,3 prosenttia oli yksinasuvia eli yhteensä reilut 183 000 henkilöä. Nyt perustulokokeilulle valittu kohdejoukko on merkittävässä määrin päällekkäinen toimeentulotuen saajien kanssa.

Kuntaliitto katsoo, että esityksessä tulee huomattavasti perusteellisemmin ja selkeämmin kuvata itse kohdejoukkoa ja sen tämänhetkistä suhdetta toimeentulotukijärjestelmäämme. Edelleen esityksessä tulee käsitellä monipuolisesti myös kokeilun yksilötason vaikutuksia eri perhe- tai taloudellisessa asemassa olevien kesken. Esimerkiksi yllä olevaan liittyen kohdejoukon valinnalla on esityksessä mainitsemattomia sukupuolten tasa-arvoon liittyviä vaikutuksia. Esiselvityksestä varsin paljon pienemmäksi kutistunut kokeiluun valittavien henkilöiden lukumäärä myös puoltaisi ennemminkin alueellisen kuin valtakunnallisen kokeilun tekemistä, koska silloin sekä kokeilu- että verrokkijoukon olosuhteet työn saannin ja ympäröivän palvelujärjestelmän suhteen olisivat samat.

Lisäksi koska kohdejoukoksi on valittu nimenomaan perusturva saavat työttömät henkilöt, tarkoittaa se käytännössä sitä, että vähintäänkin suuri, ellei suurin osa, kokeilujoukosta on edelleen viimesijaisen tarveharkintaisen järjestelmän piirissä ja sitä kautta myös ohjautuu edelleen työnhakijoiksi taloudellisen aseman heikentymisen uhalla. Tässä mielessä esityksessä esitetty työnhakijuus-oletus ei pidä paikkaansa. Em. tulee myös huomioida arviointikriteerejä asetettaessa, koska sillä väistämättä on perustulon maksamisesta riippumaton vaikutus työnhakija-asiakkuuteen. Kokeilujoukon toisenlaisella rajauksella (esim. ansioperustaista työttömyysturva saavat) em. riippuvuus jäisi todennäköisesti huomattavasti vähäisemmäksi ja vapaaehtoisen järjestelmän eroja suhteessa nykyiseen pakottavaan järjestelmään voitaisiin aidosti arvioida.

Esitysluonnoksessa ei myöskään ole käsitelty kuntouttavan työtoiminnan lainsäädäntöä kunnan tai perustulokokeiluun valikoituvan henkilön näkökulmasta. Nyt esitetyn sääntelyn perusteella perustuloa saava henkilö näyttää kokonaan poistuvan kuntouttavan työtoiminnan lain piiristä, koska perustuloa saavalle henkilölle ei makseta työttömyysturva, eikä heidän pääasiallisena tulonaan ole toimeentulotuki. Kunnat saavat tällä hetkellä kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä erillistä päiväkohtaista valtionkorvausta ja asiakkaat taas toimeentulotukena matkakorvausta ja joissain tapauksissa myös kulukorvausta. Kelasto -tietokannan perusteella huhtikuussa 2016 Kela maksoi työttömyysturva kaikkiaan lähes 20 000 kuntouttavassa työtoiminnassa olevalle henkilölle. Nämä henkilöt kuuluvat kokeiluun suunniteltuun kohdejoukkoon, josta otanta on tarkoitus tehdä.

On siis oletettavaa, että väistämättä satunnaispoiminnalla tapahtuvaan otokseen osuu myös kuntouttavassa työtoiminnassa otos- tai kokeilun aloittamishetkellä olevia henkilöitä. Esityksessä on jätetty tähän liittyen huomioimatta ja ratkaisematta se, miten kuntien palvelun järjestämisestä vastaavana tahona tulee lakkauttaa perustulokokeiluun valittavan kuntouttava työtoiminta tai miten sen tai TE-hallinnon tulisi suhtautua perustuloa saavaan kuntouttavaan työtoimintaan pyrkivään henkilöön. Lisäksi taloudellisten vaikutusten arvioissa ei ole mainintaa siitä, minkä verran kunnat oletettavasti tätä kautta menettävät päiväkohtaisia kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä maksettavia valtionosuuksia ja miten ylipäätään näiden osalta toimitaan.

Kuntaliitto katsoo, että perustulokokeiluun valittavan ja perustuloa saavan henkilön ja kunnan asema tulee täsmentää suhteessa kuntouttavan työtoiminnan lainsäädäntöön. Lisäksi taloudellisten vaikutusten arviointia tulee myös tältä osin täsmentää. Kuntien ja asiakkaiden oikeusturvan kannalta asiaa ei voi jättää sääntelyssä ratkaisematta.

Esityksen vaikutusarvioinnit ovat kokeilun ainutlaatuisuuteen nähden kaiken kaikkiaan varsin suppeat. Esimerkiksi luonnosesityksestä puuttuu yksilöihin kohdistuvista vaikutusarvioinneista em. lisäksi huomattava määrä arviointia siitä, mitä perustulokokeiluun osallistuvalla eri tilanteissa kokeilun aikana ja erityisesti sen jälkeen, niissä tapauksissa, kun henkilö ei kokeilun aikana työllisty, tapahtuu. Tähän liittyvät erilaiset siirtymävaiheiden muutokset, joita esitysluonnoksessa on kuvattu tarkemmin pääasiassa vain kokeilun teknisen toteutuksen osalta, ei esim. muiden toimijoiden tai yksilötason vaikutusten kannalta.

Siirtymävaiheisiin liittyy esimerkiksi yksilön varautumisoikeus muutokseen, mihin on annettu nyt vain muutaman viikon varautumisaika sekä em. kuntouttavan työtoiminnan lainsäädäntö ja kuntouttavan työtoiminnan päättäminen. Lisäksi esityksessä ei ole selkeästi määritelty, katoaanko henkilö joka tapauksessa työmarkkinoiden käytettävissä olevaksi henkilöksi koko kokeilujakson ajan riippumatta siitä, miten hän kokeilun aikana toimii. Tällä on merkitystä henkilölle kokeilun päättyessä. Myös se jää hieman epäselväksi, miten kokeilussa olevan henkilön

sairauslomat vaikuttavat kokeilun aikana ja sen päätyttyä hänen asemaansa ja taloustilanteeseensa. Voiko hän esimerkiksi nostaa sairauspäivärahasa suuruutta tekemällä työtä perustulon aikana vai ei vai jääkö se aina kokeilua edeltävän vahvistetun verotuksen tai perustulon tasolle? Myös perustulon jälkeinen aika ja osittain myös keskeytymiseen liittyvät tilanteet jäävät varsin epämääräiselle tasolle sairastumistapauksissa.

Perustulon luonne ja suhde muuhun sosiaaliturvaan vaikuttaa esityksessä ratkaistun nyt selkeästi ainoastaan kokeilun aikaisten asumistukien ja opintoetuuksien sekä tiettyjen perintätilanteiden sekä muutamien muiden erityistilanteiden varalta. Em. ratkaisuilla ja niiden täsmällisellä esittämisellä voi kuitenkin olla myös vaikutusta kuntien rahoitusvastuulla oleviin toimeentulotuen kustannuksiin niin kokeilun aikana kuin sen jälkeen, mahdollisesti kokeilun päättymisen jälkeen nykyisen sääntelyn mukaiseen työmarkkinatuen maksuvastuuseen tai asiakasmaksujen, kuten esimerkiksi päivähoitomaksun, määräytymiseen. Tästä syystä esitys vaatii näiden osalta täsmennystä kokeilusta aiheutuvien kokonaisvaikutusten huomioimiseksi.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan perustulokokeilu, vaikka se kohdistuu vain pienen joukkoon kansalaisia, ei voi johtaa tilanteisiin, joissa kansalaisten perusoikeudet vaarantuvat tai hänen etuustilanteensa heikkenee tai on epäselvä hänen elämäntilanteensa muuttuessa tai kokeilun alkaessa ja päättyessä. Erilaiset ihmisten elämäntilanteiden liittyvät tilanteet ja niistä aiheutuvat yksilötason seuraukset tulisi mahdollisimman selkeästi ja läpinäkyvästi kuvata jo kokeilulakia säädettäessä. Kokeilulain jatkovalmistelussa tulee niin yleisperusteluissa kuin tarvittaessa myös säännösten selkeyttää niitä monia eri tilanteita, joita ihmisen elämäntilanteeseen liittyy ja avata hänen asemaansa suhteessa sosiaaliturva- ja muuhun palvelujärjestelmään ja niitä säätelevään lainsäädäntöön. Erityisen tärkeää tämä on kokeilun pakollisuuden vuoksi. Myös lakiesityksen säännösten yksityiskohtaisia perusteluja tulee täsmentää huomattavasti, jotta sääntely olisi läpinäkyvää ja tyhjentevästi perusteltua.

Em. perusteella Kuntaliitto arvioi, että esitysluonnosta ja kokeilua tulee vielä jatkovalmistella ja täsmentää merkittävässä määrin ennen kuin sille on pystytty luomaan sellainen lainsäädäntöperusta ja kokeiluasetelma, jolla tosiasiallisesti pystytään vastaamaan esityksen tavoitteisiin. Kuntaliitto esitti jo esiselvityskonsortiolle laatimassaan raportissa, että perustulokokeilu on niin merkittävä avaus suomalaisessa yhteiskunnassa, että sen järjestäminen edellyttää syvällistä ja laajaa ennakoarviointia ja että sen suunnittelulle tulee varata riittävästi aikaa, jotta kokeiluun laitettavilla panoksilla saavutettaisiin se hyöty, mitä tavoitellaan.

Kuntaliitto pitää erityisen huonona kokeilulle suunniteltua yhtäaikaista käynnistysajankohtaa perustoimeentulotuen Kela-siirron kanssa. Perustulokokeilun mallin, koeasetelman ja otannan valinnalla olisi huomattavasti paremmat mahdollisuudet onnistua, kun sen valmistelulle varattaisiin riittävästi aikaa ja kun Kela-siirron toimeenpanon vakiinnuttua olisi käytettävissä kattavasti ajantasaista tilastotietoa koko perustulokokeilun ajan. Tällöin esimerkiksi otannan kohdentaminen tarkoituksenmukaisella tavalla olisi huomattavasti nykyistä helpompaa. Tästä syystä Kuntaliitto ehdottaa, että kokeilu aloitettaisiin vasta aikaisintaan vuoden 2018 alusta. Kuntaliitto kuitenkin arvioi, että paras mahdollinen ajankohta kokeilun järjestämiselle olisi vasta kansallisen tulorekisterin käyttöön ottamisen jälkeen tai sen käyttöön oton tai kokeilun yhteydessä.

SUOMEN KUNTALIITTO



Tarja Myllärinen
johtaja, sosiaali- ja terveys



Ellen Vogt
erityisasiantuntija