Sosiaali- ja terveysministeriö

PL 33

00023 Valtioneuvosto

Lausuntopyyntönne 25.8.2016 (STM051:00/2016)

Kansaneläkelaitoksen lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi perustulokokeilusta ja tuloverolain 92 §:n väliaikaisesta muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt Kansaneläkelaitokselta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi perustulokokeilusta ja tuloverolain 92 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki, jonka myötä Suomessa toteutettaisiin vuosina 2017 ja 2018 perustulokokeilu. Kokeilu perustuu pääministeri Juha Sipilän hallituskauden kärkihankkeisiin ja sen tavoitteena on selvittää muun muassa perustulon vaikutusta henkilöiden työllistymiseen. Perustulokokeilun toteuttamista varten professori Olli Kankaan johtama tutkimuskonsortio laati esiselvityksen ”Ideasta kokeiluun? Esiselvitys perustulokokeilun toteuttamisvaihtoehdoista”, jossa selvitettiin perustulokokeilun viitekehystä sekä mahdollisuuksia kokeilla erilaisia perustulomalleja. Tutkijakonsortio päätyi suosittelemaan kokeiluun osittaista perustulomallia.

Suomalainen sosiaaliturvajärjestelmä koostuu lukuisista päällekkäisistä tai toisensa poissulkevista etuuksista, jotka määräytyvät henkilön statuksen tai hänen tosiasiallisen tilanteensa mukaan. Muutokset henkilön olosuhteissa esimerkiksi kokonaan työttömästä osa-aikaisesti työskentelevään näkyvät tyypillisesti etuuden määrässä sekä etuuden maksatusta koskevissa viiveissä tai katkoksissa. Yleensä henkilön tosiasiallisen tilanteen muutos synnyttää myös etuuden maksajalle tai muulle toimeenpanoviranomaiselle tarpeen saada lisäselvitystä henkilön muuttuneesta tilanteesta, jotta sen vaikutusta etuusoikeuteen tai etuuden suuruuteen voitaisiin arvioida.

Kansaneläkelaitos näkee perustulokokeilun toteuttamisen sekä siitä saatujen tulosten arvioinnin tärkeänä osana tulevaa sosiaaliturvan kehittämistä ja selkeyttämistä. Perustulokokeilun voidaan odottaa tuottavan tutkittua tietoa erityisesti siitä, mikä vaikutus työttömyysetuuden hakemiseen ja saamiseen liittyvillä rutiineilla on työn vastaanottamiseen sekä asiakkaiden aktiivisuuteen. On tärkeää, että perustulokokeilu toteutetaan hallitusti, joten Kansaneläkelaitos valtakunnallisesti ja institutionaalisesti merkittävänä toimijana on oikea taho toimeenpanemaan kokeilun.

Sosiaaliturvaan kohdistuu lukuisa määrä 1.1.2017 voimaantulevia merkittävän laajoja lainmuutoksia. Lainmuutokset tulevat aiheuttamaan paineita Kansaneläkelaitoksen etuuskäsittelylle sekä asiakaspalvelulle. Koska perustulokokeilu ei ole nyt ehdotetun sisältöisenä sidoksissa verovuoteen eli 1.1.2017 voimaantulevan sisältöisenä perustulokokeilussa ei koesteta mitään veromallia, Kansaneläkelaitos esittää, että kokeilu alkaisi kokonaisuudessaan kokeiluryhmän satunnaisotannalla vasta tammikuussa 2017, jolloin laki olisi vahvistettu ja tullut voimaan. Tällöin ensimmäinen perustuloerä voitaisiin maksaa asiakkaalle joko helmikuussa tai maaliskuussa 2017. Tämä varmistaisi toiminnan sujumisen ja tällöin myös perustulosta aiheutuvat asiakastiedustelut jakautuisivat mahdollisesti tasaisemmin. Kun perustulokokeilu alkaisi kokonaisuudessaan vuonna 2017, olisi se myös perustulokokeiluun valittavien asiakkaiden kannalta looginen kokonaisuus. Kokeilun aloittamista vuoden 2017 puolella puoltaisi myös se, että muutokset henkilöiden työtilanteessa aktualisoituvat tyypillisesti juuri vuodenvaihteessa työn alkaessa tai loppuessa ja tämä voisi välittyä myös kokeilun lopputuloksiin.

**Perustulokokeilun kokeiluryhmä**

Ehdotetun lain 4 § 1 momentin mukaan perustulokokeilun kohdejoukkoon kuuluisivat henkilöt, jotka ovat 25—58-vuotiaita 1 päivänä joulukuuta 2016 ja joille Kansaneläkelaitos on maksanut vuoden 2016 marraskuussa työttömyysturvalain (1290/2002) mukaista peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea, eikä etuuden maksaminen ole perustunut lomautukseen. Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettävän tarkemmista kohderyhmään kuulumisen edellytyksistä. Lain 5 §:n mukaan kohdejoukosta poimittaisiin satunnaisotannalla 2 000 henkilöä, joille maksettaisiin kokeilun aikana perustuloa (kokeiluryhmä). Poiminta tehtäisiin momentin sanamuodon mukaan 12 päivänä joulukuuta 2016.

Kokeiluryhmän tarkka määrittely on perustulokokeilun perustuslaillisuuden sekä kokeilun onnistumisen kannalta erityisen tärkeää. Kansaneläkelaitos toteaa, että kohdejoukkoon kuuluvalle henkilölle on voitu maksaa työttömyysetuutta tiettynä ajankohtana muunkin syyn kuin työttömyyden perusteella (esimerkiksi takautuva oikaisu). Näin ollen olisi tarkoituksenmukaista lisätä lakiin määritelmä siitä, että etuuden maksun on tullut kohdistua juuri tiettyyn edeltävään aikaan ja silloin vallitsevaan työttömyyteen. Kokeilun onnistumisen kannalta laissa olisi syytä varautua myös tilanteisiin, joissa kokeiluryhmään valittu henkilö ei täyttäisikään kokeiluryhmän valinnan edellytyksiä enää kokeilun alkaessa. Kansaneläkelaitos ehdottaa lakiin säännöstä siitä, että tällainen henkilö voitaisiin poistaa kokeilusta kokeilujoukkoon valinnan jälkeen, mutta ennen perustulon maksamisen alkua.

Laissa esitetään, että Kansaneläkelaitos ilmoittaisi kokeiluryhmään poimituille perustulokokeiluun osallistumisesta, kun poiminta kokeiluun osallistuvista henkilöistä olisi tehty ja perustulokokeilulaki olisi vahvistettu. Edelleen lain 14 §:ssä säädetään perustuloa koskevasta päätöksestä.

Kansaneläkelaitos esittää, että erillisen ilmoituksen ja päätöksen sijaan Kansaneläkelaitos voisi lähettää perustulokokeiluun liittyvän ilmoituksen suoraan asiakkaan saaman perustulopäätöksen liitteenä. Tämä olisi perusteltua asiakkaan oikeusturvan kannalta ja tällöin hän saisi kaiken kokeiluun liittyvän tiedon kerralla. Lisäksi tämä olisi kokeilun toimeenpanon kannalta tehokasta.

Mikäli edellä esitetyt perustulokokeilun toteuttamisen aikataulua ja säännöksiä koskevat muutosehdotukset eivät ole mahdollisia, Kansaneläkelaitos nostaa kuitenkin esiin, ettei ilmoituksen lähettämisessä perustulokokeiluun osallistumisesta voitane odottaa lain vahvistamista, kuten nyt ehdotetaan säädettäväksi, sillä vahvistaminen voi tapahtua vasta esimerkiksi joulukuun viimeinen arkipäivä.

Lakiluonnoksessa on määritelty poiminnan ajankohdaksi 12.12.2016. Kyseinen päivä on toimeentulotuen järjestelmäkokonaisuuden käyttöönottopäivä ja jotta perustulokokeilun onnistuminen taattaisiin, Kansaneläkelaitos ehdottaa, että täsmällisen poimintapäivämäärän sijaan lakiin kirjattaisiin ajankohta yleisemmin, esimerkiksi joulukuussa, jotta poiminnan toteuttaminen voidaan ajoittaa tarkoituksenmukaisimmalla tavalla.

Kansaneläkelaitos nostaa esiin, että perustulokokeiluun osallistuminen on lakiluonnoksen mukaan pakollista, ja tämä voi olla perustuslaillisesti ongelmallista. Kansaneläkelaitos kuitenkin huomioi, että kokeilun toteuttaminen pakollisena on edellytys sille, että kokeilusta voidaan saada sen tarkoituksen kannalta tieteellisesti validia tietoa, sillä vapaaehtoinen kokeiluasetelma tuottaisi tuloksiin nk. valikoitumisharhan, eivätkä kokeilun tulokset olisi tämän takia yleistettävissä.

**Perustulon maksaminen**

Ehdotetun lain 6 §:n 2 momentin mukaan perustulo maksettaisiin kunkin kuukauden toisena pankkipäivänä perustulon saajan ilmoittamalle Euroopan unionissa sijaitsevalle tilille. Yksittäinen etuuserä voitaisiin maksaa muullakin tavalla, jos tilille maksaminen ei olisi mahdollista tai jos etuuden saaja esittäisi Kansaneläkelaitoksen hyväksymän erityisen syyn.

Kansaneläkelaitos toteaa, että perustulon maksamisen erityispiirteiden sekä sitä varten Kansaneläkelaitoksessa tehtävien maksujärjestelyjen kannalta olisi kannatettavampaa, että kaikki perustulon maksuerät maksettaisiin pääsäännön mukaisesti eikä laissa olisi mahdollisuutta maksaa yksittäistä maksuerää muulla tavalla. Edelleen Kansaneläkelaitos toteaa, että etuuden toimeenpanon kannalta olisi selkeintä, että Kansaneläkelaitos käyttäisi perustulon maksuun sitä tiliä, jonka henkilö on ilmoittanut työttömyysetuuden maksuun käytettäväksi eikä henkilön erityisesti perustulon maksua varten ilmoittamaa tiliä. Kansaneläkelaitos esittää, että 6 §:n 2 momenttiin lisätään sanat *Kansaneläkelaitoksen* *tiedossa* *olevalle* tilille.

Lain 7 §:n mukaan Kansaneläkelaitos perisi maksamansa perustulon määrän perustulon saajalle samalta ajalta maksettavasta muusta laissa tarkoitetusta etuudesta. Käytännössä henkilö voisi siis perustulon ohella saada sen ylittävältä osin em. pykälässä mainittuja muita etuuksia eli työttömyysturvalain mukaisia etuuksia sekä tiettyjä sairausvakuutuslaissa (1224/2004) tarkoitettuja etuuksia.

Kansaneläkelaitoksen käsityksen mukaan perustuloa saavan henkilön ei olisi lähtökohtaisesti pakko hakea esimerkiksi pykälän 1 kohdassa tarkoitettuja työttömyysetuuksia, vaan hän voisi jättäytyä pelkän perustulon varaan. Tämä olisi myös melko oletettavaa etenkin tilanteessa, jossa henkilön nettotyöttömyysetuus olisi lähellä perustulon määrää. Sairausvakuutuslaissa tarkoitettujen etuuksien osalta tietyn etuuden hakemisella ja maksamisella voi kuitenkin olla ratkaiseva merkitys henkilölle tai hänen perheelleen myöhemmin myönnettävien etuuksien osalta, joten tämä lähtökohtainen hakuvelvollisuus tulisi ottaa lainsäädännössä huomioon. Ehdotetussa perustulokokeilulaissa ei ole myöskään säädöksiä siitä, miten perustulokokeilussa olo otettaisiin em. tilanteessa huomioon henkilön myöhemmässä sosiaaliturvassa, esimerkiksi eläketurvaa määriteltäessä. Olisiko perustulokokeilussa kyse esimerkiksi työttömyysetuuksien maksuun rinnastettavasta ajasta vai riippuisiko asia siitä, onko perustulokokeilussa mukana oleva hakenut työttömyysturvaa kokeilun ajalta ja päätös työttömyysturvasta on hänelle kokeilun ajalta tehty? Edelleen pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ansiopäiväraha olisi ainoa yhteensovitettava etuus, jota Kansaneläkelaitos ei maksaisi. Kuitenkin sairausvakuutuslain mukaisten etuuksien osalta myös työpaikkakassa saattaisi maksaa laissa tarkoitettuja yhteen sovitettavia etuuksia.

Lakiluonnoksen 4 §:n 2 momentin 2 kohdassa luetellaan eri eläkelait, joiden mukaista perhe-eläkettä saava ei voisi poimiutua mukaan kokeiluun. Takuueläkelain mukaan perhe-eläkettä ei voida maksaa, mutta kyseisen lain perusteella henkilö voisi saada muuta eläkettä, jonka perusteella kokeiluun ei pitäisi poimiutua mukaan. Kansaneläkelaitos esittää, että momenttiin lisätään sanat *eläkettä tai* perhe-eläkettä 2 momentin 2 kohdan loppuun. Lisäksi kohdejoukkoon voi tulla henkilöitä, jotka saavat Kansaneläkelaitoksesta peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea ja sen lisäksi saavat jotakin ulkomailta maksettavaa eläkettä. Mikäli nämä tilanteet halutaan poistaa poiminnan joukosta, tulisi 4 §:n 2 momentin 2 kohdan loppuun myös sana *tai ulkomailta maksettavaa eläkettä.*

Lakiluonnoksen 3 §:ssä todetaan, että lakia sovelletaan Suomessa asuviin henkilöihin ja että Suomessa asuminen ratkaistaan asumiseen perustuvaan sosiaaliturvaan soveltuvan lain 3, 3 a ja 4 §:n mukaisesti. Lakiluonnoksen 4 §:ään olisi tarvetta sisällyttää rajoittava säännös, jonka mukaan kohdejoukkoon ei kuuluisi henkilö, jolla on poimintahetkellä soveltamisalalain 4 §:n mukaisesti päätös jonka mukaan hän on tilapäisen, alle vuoden kestävän ulkomailla oleskelun aikana edelleen Suomessa asuvana vakuutettu. Kokeiluryhmään *poimitulle* henkilölle tällainen päätös voisi kokeilun aikana olla mahdollinen ja hän olisi edelleen kokeilulain mukaan vakuutettuna Suomessa ja oikeutettu perustuloon.

**Estävät etuudet**

Lakiluonnoksen 9 §:ssä luetellaan perustulon estävät etuudet. Mikäli perustulokokeilussa oleva alkaa kokeilun aikana saada jotakin mainittua etuutta, lakkaa hänen perustulonsa maksaminen ja hän poistuu kokeilusta. Pykälän 9 mukaisissa estävissä sosiaalietuuksissa kohdassa 3 on mainittu liikennevakuutuslain, potilasvahinkolain tai rikosvahinkolain mukainen korvaus elatuksen menetyksestä. Kysymyksessä on kuolemantapaukseen liittyvä korvaus. Samaan säännökseen tulisi lisätä myös ansionmenetyskorvaus, jota maksetaan vahingon kärsineelle itselle. Samassa pykälässä on estävinä muut kuntoutusrahat kuin Kelan maksama. Liikennevakuutuslain perusteella korvattavasta kuntoutuksesta annetun lain (626/1991) perusteella maksetaan ansionmenetyskorvausta kuntoutuksen perusteella. Tulisiko tämä huomioida myös säännöksessä?

**Toimeenpanoa koskevat säännökset**

Lain 10 §:ssä säädettäisiin perustulon maksamisen rajoituksista. 10 §:n 2 momentin mukaan perustuloa maksettaisiin sen kalenterikuukauden loppuun, jonka aikana oikeus perustuloon on päättynyt 1 momentissa mainitusta syystä. Kansaneläkelaitos toteaa, että vastaava säännös maksun alkamisen ajankohdasta olisi syytä sisällyttää myös lain 11 §:ään. Kansaneläkelaitos esittää, että perustulon maksu alkaisi esteen päättymistä seuraavan kalenterikuukauden alusta.

Ehdotetun 11 §:n mukaan Kansaneläkelaitos maksaisi perustulon ilman hakemusta kokeiluryhmään kuuluville henkilöille, jotka saavat työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa. Kansaneläkelaitoksen käsityksen mukaan perustulon maksaminen ei kuitenkaan olisi sidoksissa työmarkkinatuen tai peruspäivärahan saamiseen, vaan perustuloa voisi saada, vaikka kokeiluryhmään kuuluva henkilö ei saisikaan työttömyysetuutta esimerkiksi kokoaikaisen työn vastaanottamisen taikka työnhaun päättämisen takia. Edelleen pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, että perustulon maksun lakkaamisen jälkeen henkilön olisi tietyissä tilanteissa haettava perustuloa kirjallisesti Kansaneläkelaitokselta. Koska ensimmäisessä momentissa on todettu, että perustulo maksettaisiin ilman hakemusta, Kansaneläkelaitos toteaa, että voisiko perustulon maksu jatkua tässä tapauksessa pelkästään asiakaan ilmoituksen perusteella. Tällaisen ilmoituksen tekeminen jäisi siis asiakkaan omaan harkintaan.

Lain 14 §:n mukaan Kansaneläkelaitos antaisi perustulon myöntämistä, keskeyttämistä, epäämistä, lakkauttamista ja takaisinperintää koskevassa asiassa perustulokokeilussa olevalle kirjallisen päätöksen. Kansaneläkelaitoksen käsityksen mukaan perustulokokeilun kokeiluryhmään valinnasta ei annettaisi päätöstä. Perustulon maksamisesta sekä perustulokokeilun aikaisista muutoksista annettaisiin hallintolain (434/2003) vaatimalla tavalla päätökset. Lain yksityiskohtaisista perusteluista ei kuitenkaan käy ilmi, missä tilanteissa perustulon keskeyttämistä, epäämistä tai lakkauttamista koskeva päätös tulisi antaa taikka miten nämä em. päätöstilanteet eroaisivat toisistaan. Mikäli tosiasiassa perustulon epäävää päätöstä ei tule kokeilun aikana annettavaksi, lakiin on turha ottaa siitä maininta. Edelleen Kansaneläkelaitos kiinnittää huomioita termiin ”perustulokokeilussa olevalle”. Kansaneläkelaitos toteaa, että päätös perustulosta annettaisiin vain perustulon kokeiluryhmään kuuluvalle.

Perustulokokeilun tietojen saamista ja luovuttamista koskevan 13 §:n osalta ehdotetaan sovellettavaksi, mitä työttömyysturvalain 13 luvun 1ja 4—8 §:ssä säädetään Kansaneläkelaitoksen oikeudesta saada ja luovuttaa työttömyysetuutta koskevia tietoja. Lisäksi lain 5 §:n mukaan Kansaneläkelaitos ilmoittaa kokeiluryhmään poimitut Verohallinnolle ja kunnille. Lain 19 §:ssä on todettu erikseen tietojen saamisesta kokeilun seurantaa ja arviointia varten.

Kansaneläkelaitos toteaa, että perustulokokeilun onnistuminen ja perustuloetuuden poikkeuksellisuus huomioon ottaen on tärkeää, että Kansaneläkelaitoksen ja työvoimaviranomaisen sekä kuntien välillä on kattava tiedonsaantioikeus. Perustulon saaminen vaikuttanee siten, että osa kokeilun piiriin kuuluvista henkilöistä työllistyy entistä aktiivisemmin, mutta osa jäänee pelkän perustulon sekä sen rinnalla maksettavan asumistuen varaan. Tällaisessa tilanteessa henkilön osallisuuden sekä esimerkiksi toimeentulotukivaikutusten kannalta on syytä varmistaa, että Kansaneläkelaitos voi luovuttaa myös perustulokokeilun aikaisia tietoja kunnille. Näin ollen on erittäin tärkeää varmistaa, että perustulokokeilulakiin esitetty viittaus työttömyysturvalakiin on riittää varmistamaan sujuvan ja esteettömän tietojen saamisen ja luovuttamisen.

Pykälän 15 § otsikoinnissa olisi hyvä käyttää sekaannuksen välttämiseksi sanaa *takaisin*perintä koska perintä-termiä on laissa käytetty eri asiaa koskevassa yhteydessä.

**Perustulokokeilun rahoittaminen**

Ehdotetussa perustulokokeilunlain 21 §:ssä säädetään perustulokokeilun rahoituksesta. Pykälän mukaan perustulo rahoitettaisiin valtion varoista.

Kansaneläkelaitoksen käsityksen mukaan perustulokokeilun rahoitus muodostuu 7 §:ssä mainittujen etuuksien määristä sekä perustulokokeilun toteuttamiseen erikseen myönnetystä määrärahasta.

Periaatteessa tämä tarkoittaa sitä, että perustulokokeiluun osallistuvan ja kokeilun aikana esimerkiksi työmarkkinatukea saavan henkilön osalta rahoituspohja muodostuu hänelle kuuluvasta työmarkkinatuesta, josta osa maksetaan Kansaneläkelaitokselle käytettäväksi perustulon rahoitukseen ja tämän ylittävä osa suoraan asiakkaalle. Tällaisessa tapauksessa periaatteessa myös kunta voi osallistua työttömyysturvalain 14 luvun 3 a §.n mukaisesti työmarkkinatuen ja siten myös perustulon rahoitukseen.

Jos perustulokokeilun aikana henkilö työllistyy tai ei muusta syystä jatka enää työttömyysetuuden hakijana, niin rahoitusteknisesti työmarkkinatuella katettu osuus jää rahoitusosuutena pois. Tällöin koko perustulon määrä katetaan kyseisen henkilön kohdalla kokeiluun varatusta määrärahasta. Perustulokokeilu lienee pyritty mitoittamaan parhaiden vaikutusarvioiden mukaan siten, että siihen myönnetty määräraha riittäisi koko kokeilun ajalle. Kokeiluun liittyy kuitenkin useita epävarmuustekijöitä, joiden vuoksi todellista etuuden maksamisesta aiheutuvaa menoa on mahdotonta arvioida tarkasti. Epävarmuus liittyy osaltaan yleiseen työllisyystilanteeseen, mutta erityisesti myös yllä mainittuihin käyttäytymisvaikutuksiin, jotka aiheutuvat itse kokeilusta. Tämän johdosta rahoituksen varmistaminen olisi tärkeää koko kaksivuotisen kokeilun ajalle.

Edelleen perustulon rahoituksen osalta lakiin olisi syytä ottaa maininta, jossa todettaisiin, että perustulokokeilun toimeenpanosta Kansaneläkelaitokselle aiheutuvat toimintakulut huomioitaisiin Kansaneläkelaitoksen toimintakulumomentilla. Perustulokokeiluun liittyvä määrä näkyisi talousarvioesityksessä omana rivitietonaan. Toimintakuluihin liittyviä kustannuksia voitaisiin seurata Kansaneläkelaitoksen toimintolaskennan kautta hyvinkin tarkasti. Ehdotettu menettely olisi Kansaneläkelaitoksen näkökulmasta hallinnollisesti kevein ja tehokkain.

Yhteenvetona Kansaneläkelaitos toteaa perustulokokeilun tulevan olemaan historiallinen osa suomalaista sekä kansainvälistä sosiaaliturvan kehittämistä. Perustulokokeilun sekä sen seurannan ja arvioinnin kannalta onkin erityisen tärkeää varmistaa eri viranomaisten välinen hyvä yhteistyö sekä perustulokokeilusta tehtävä kattava tiedottaminen.

Yhteenvetona Kansaneläkelaitos toteaa perustulokokeilun tulevan olemaan historiallinen osa suomalaista sekä kansainvälistä sosiaaliturvan kehittämistä. Perustulokokeilun sekä sen seurannan ja arvioinnin kannalta onkin erityisen tärkeää varmistaa eri viranomaisten välinen hyvä yhteistyö sekä perustulokokeilusta tehtävä kattava tiedottaminen. Kansaneläkelaitos katsoo, että nyt esitetty malli tuottaa arvokasta tietoa taloudellisten kannusteiden vaikutuksesta työttömien työmarkkinakäyttäytymiseen. Kokeilua on mahdollista laajentaa myös muihin ryhmiin, jos niin halutaan ja kokeilun laajentamiseen varataan riittävät taloudelliset resurssit.

Pääjohtaja Liisa Hyssälä