

15.11.2016

Ellen Vogt

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Kirjallinen asiantuntijalausunto 28.11.2016 HE 215/2016 vp

Hallituksen esitys laeiksi perustulokokeilusta sekä tuloverolain 92 §:n ja ennakkoperintälain 17 §:n väliaikaisesta muuttamisesta

Esityksen tavoitteena on toteuttaa pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman tavoitetta perustulokokeilun toteuttamisesta. Esityksen mukaan kokeilun ensimmäinen vaihe toteutettaisiin vuosina 2017 ja 2018 ja se voisi myöhemmin laajentua. Ensimmäisen vaiheen kokeilun kohdejoukko olisi tietyin poikkeuksin kaikki ne henkilöt, jotka ovat saaneet Kelan maksamaa peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea marraskuussa 2016. Kohdejoukosta poimittaisiin satunnaistamalla varsinainen 2000 hengen kokeilujoukko, joka pääsisi perustulon piiriin sekä verorokkijoukko 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 ehdotuksen mukaan selvittää, minkälaisia vaikutuksia ilman tarveharkintaa maksettavalla perustulolla on lähtötilanteessa työttöminä olevien, työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa saavien henkilöiden työmarkkinakäyttäytymiseen ja osallisuuteen. Kokeilun vaikutusten arvioinnissa ensisijainen vastemuuttuja 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 järjestää kokeiluja uudistusten toteuttamiseksi ja niiden vaikutusten arvioimiseksi ja suhtautuu tästä syystä lähtökohtaisesti myös tähän kokeiluun positiivisesti. Kuntaliitto pitää myös hallituksen tavoitetta parantaa työllisyyttä sekä sosiaaliturvan ja työtulojen kannustavuutta erittäin tarpeellisena. Perustulo on yksi vaihtoehto nykyisen sosiaaliturvajärjestelmämme kannustin- ja byrokraatialoukkujen purkamiseksi ja siitä syystä sen koileminen on kannatettavaa.

Ehdotuksen mukaiseen perustulokokeiluun sekä sen koeasetelmaan, kohdejoukkoon ja kohdejoukon kokoon sekä esityksen mukaiseen sääntelyyn liittyy Kuntaliiton näkemyksen mukaan merkittävä määrä ongelmia, joita ei ole esityksessä pystytty tyydyttävällä tavalla ratkaisemaan, eikä perustelemaan. Käytännössä nyt ehdotettu kokeilumalli on sellainen, ettei siinä ehdotetun kaltaista perustuloa voida taloudellisista syistä ottaa käyttöön. Ehdotettua kokeilua voikin pitää vain yksittäisenä, tilapäisenä ja, kohdejoukon koko huomioon ottaen, varsin kalliina työllisyystoimena. Perustulon käyttöönoton kustannusvaikutuksista, tosiasiallisista käyttäytymisvaikutuksista ja sosiaaliturvajärjestelmän kehittämisestä siitä ei todennäköisesti ole juurikaan saatavissa yleistettävissä olevaa arviointitietoa. Lisäksi **kokeilun koeasetelma ei kohtelee eri taloudellisessa tilanteessa olevia kokeiluun valittavia henkilöitä tasapuolisesti tai yhdenvertaisesti, vaan henkilön lähtökohtainen taloudellinen tilanne vaikuttaa siihen, onko hän tosiasiallisesti vapaa työllisyyspoliittisista velvoitteistaan.**

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 voida ottaa osaksi järjestelmäämme.

Kuntaliitto toteutti osana Kelan johtamaa perustulokokeilun järjestämiseksi toteutettua esiselvitystä raportin [Perustulo ja kunnat. Alustavia arvioita perustulon ja perustulokokeilun kuntavaikutuksista \(2016\)](#). 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. Kuntaliitto ei kuitenkaan ole esiselvitysvaiheen jälkeen osallistunut nyt käsittelyssä olevan lakiehdotuksen valmisteluun.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan esityksessä ei ole huomioitu eikä arvioitu, ehdotetun, esiselvitysvaiheessa esillä olevista malleista varsin paljon poikkeavan, kokeilumallin kuntavaikutuksia riittävästi.

Esitysluonnoksen mukaan kokeiluun osallistuvalla henkilölle maksettava perustulo olisi verotonta tuloa ja perustulon ylittäviltä osin hänen palkkatulojaan tai perustulon ylittäviä etuuksiaan verotettaisiin normaalin verotusjärjestelmän mukaan. **Vaikka esitetyn kaltaisella satunnaisotannalla kokeilun taloudelliset vaikutukset yksittäisiin kuntiin muodostuvat todennäköisesti vähäisiksi, kokeilun aiheuttamat verotulojen menetykset tulee korvata kunnille hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti. Kun veronalainen etuus korvataan toisella etuudella, joka säädetään erikseen veropaaksi, 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 ole käsitelty kokeiluun esitetyn kohdejoukon ja toimeentulotuen välistä riippuvuussuhdetta. Kohdejoukon kuvauksessa mikrosimuloinnin perusteella esitetyt toimeentulotukisäästöt ovat kohdejoukon koko sekä heidän taloudellinen ja työmarkkina-asemansa huomioiden ylimitoitettuja ja voivat jäädä jopa kokonaan toteutumatta nykyisessä työllisyystilanteessa.

Toimeentulotuen hakemisen yleisin syy on työttömyys ja siihen liittyvä pääosin asumiskustannuksista johtuva perusturvan täydentäminen. **Toimeentulotukilaissa on itsenäiset säännökset toimeentulotukea hakevan henkilön velvollisuudesta ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi (ToTuL 2a §), 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 (ToTuL 10 §).** Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kokeilujoukkoon valikoituneiden henkilöiden lähtökohtainen taloudellinen tilanne vaikuttaa siihen, siirtyvätkö he tosiasiallisesti pois tarveharkintaisen ja velvoittavan järjestelmän piiristä vai eivät.

Nyt perustulokokeilulle valittu kohdejoukko on merkittävässä määrin päällekkäinen toimeentulotuen hakijoiden ja saajien kanssa. Vuoden 2014 Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen tilastojen mukaan toimeentulotukea myönnettiin kaikkiaan 253 448 kotitaloudelle, joista 72,3 prosenttia oli yksinasuvia eli yhteensä reilut 183 000 henkilöä. Toimeentulotukea saavien kotitalouksien tyypittelyn perusteella työnhaun pakottavuus perustulokokeiluun valikoituvien henkilöiden osalta kohdistuu eniten yksinäisiin henkilöihin ja edelleen yksinäisiin miehiin, jotka ovat yksinasuvien toimeentulotuen saajien joukossa yliedustettuina.

Esityksessä ei myöskään ole säädetty, että kokeilujoukon oikeudet Kansaneläkelaitoksen maksamaan työttömyysturvaan poikkeaisivat jotenkin nykyisten työttömyysturvalain ja julkisen työvoima- ja yrityspalvelulain säännöksistä. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että osa kokeilujoukkoon valikoituvista henkilöistä ohjautuu myös niissä tilanteissa, joissa heillä ei ole toimeentulotuen tarvetta, taloudellisen turvan menettämisen tai sen pienenemisen uhalla työnhakijoiksi TE-toimistoon, minkä jälkeen heitä sitovat samat säännökset kuin muitakin työnhakijoita. Mikäli heidän työnhakunsa ei ole voimassa, heille ei voida esimerkiksi maksaa työttömyysturvan lapsikorotuksia (vastaava tilanne kuin ansioperusteisessa

työttömyysturvassa on esitetty), millä on merkitystä kohdejoukon taloudelliselle selviytymiselle. Ääritapauksessa, mikäli he eivät esimerkiksi perustulon automaattisesta maksamisesta johtuen noudata työnhakijaksi ilmoittautumisesta seuraavia velvollisuuksiaan, heille voidaan TE-hallinnon toimesta asettaa korvauksettomia määräaikoja tai jopa työssäolovelvoitteita, jotka voivat olla voimassa myös perustulokokeilun päättymisen jälkeen.

Kuntaliitto katsoo, että esityksessä olisi tullut huomattavasti perusteellisemmin ja selkeämmin kuvata itse kohdejoukkoa ja valitun kokeilumallin suhdetta toimeentulotuki- ja koko työttömyysturvajärjestelmäämme. Edelleen esityksessä tulisi käsitellä monipuolisesti myös kokeilun yksilötason vaikutuksia eri perhe- tai taloudellisessa asemassa olevien kesken.

Nyt esitetyt perustelut ja vaikutusarviot ovat ristiriidassa tosiasiallisen voimassaolevan toimeentulotuki- ja työttömyysturvainsäädäntömmekanssa. Ilman merkittäviä palkkatuloja kokeilujoukosta vain pieni osa voi vapautua nykyisistä työvoimapolitiittisista velvoitteistaan, toisin kuin esityksessä väitetään. Kokeilun pakottavuus huomioiden koeasetelma ei tästä syystä vastaa kokeilulle asetettuja tavoitteita ja toisaalta perustulon teoreettisia ja yleisesti eri yhteyksissä määriteltyjä lähtökohtia.

Lisäksi esityksessä ei ole käsitelty kuntouttavan työtoiminnan lainsäädäntöä kunnan tai perustulokokeiluun valikoituvan henkilön näkökulmasta. Nyt ehdotetun sääntelyn perusteella osa perustulota saavista henkilöistä näyttäisivät poistuvan kuntouttavan työtoiminnan lain piiristä, koska perustulota saavalle henkilölle ei välttämättä makseta työmarkkinatukea, 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 työttömyysturvaa kaikkiaan lähes 20 000 kuntouttavassa työtoiminnassa olevalle henkilölle. Nämä henkilöt kuuluvat kokeiluun suunniteltuun kohdejoukkoon, josta otanta on tarkoitus tehdä.

On siis oletettavaa, että 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 perustulota 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 edellyttää, että perustulokokeiluun valittavan ja perustulota 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. Perustulon luonne ja suhde muuhun sosiaaliturvaan vaikuttaa esityksessä ratkaistun selkeästi ainoastaan kokeilun aikaisten asumistukien, takaisinperintätilanteiden sekä muutamien muiden erityistilanteiden varalta. Muihin mahdollisiin elämänkulun aikana tapahtuviin muutoksiin liittyvillä ratkaisuilla ja niiden täsmällisellä esittämisellä voi kuitenkin olla myös vaikutusta kuntien talouteen. Vaikutuksia voi syntyä toimeentulotukikustannuksiin, työmarkkinatuen maksuvastuuseen tai asiakasmaksujen määräytymiseen. Mitään näistä kuntavaikutuksista ei ole esityksessä käsitelty. Lisäksi julkisen talouden kustannuksista esimerkiksi osa elänytuen rahoituksesta tulee työttömyysturvan lapsikorotusten perinnästä, jotka voivat nyt myös jäädä saamatta, mikäli esimerkiksi kokeilussa oleva etävanhempi ei työttömyysturvaansa erikseen hae, koska se ei ole hänen taloutensa kannalta merkityksellistä.

Esityksestä puuttuukin myös yksilöihin kohdistuvista vaikutusarvioinneista huomattava määrä arviointia siitä, mitä perustulokokeiluun osallistuvalla eri tilanteissa kokeilun aikana ja erityisesti sen jälkeen, niissä tapauksissa, kun henkilö ei kokeilun aikana työllisty tai hän vaikkapa sairastuu, tapahtuu. Mm. sairastumistilanteissa vaikuttaa siltä, että henkilö voi esimerkiksi kokeilun päättyessä jäädä kokonaan vaille perusturvaa, koska hänellä ei välttämättä ole ollut perustulon maksamisen vuoksi verotettavaa tuloa, jonka perusteella sairauspäiväraha voitaisiin määritellä. Sama voi todennäköisesti tapahtua myös työttömyysturvan osalta, jos henkilön katsotaan olleen kaksi vuotta yhtäjaksoisesti poissa työmarkkinoilta.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan perustulokokeilu, vaikka se kohdistuu vain pieneen 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. Kokeilulaissa tulisi niin yleisperusteluissa kuin tarvittaessa myös säännösten selkeyttä niitä monia eri tilanteita, joita ihmisen elämänsäkuun liittyy ja avata hänen asemaansa suhteessa sosiaaliturva- ja muuhun palvelujärjestelmään ja niitä säätelevään lainsäädäntöön. Erityisen tärkeää tämä on kokeilun pakollisuuden vuoksi.

Em. perusteella Kuntaliitto arvioi, että esitys ja kokeilu tulisi palauttaa valmisteluun ja niitä tulisi täsmentää merkittävässä määrin ennen kuin perustulokokeilulle on pystytty luomaan sellainen lainsäädäntöperusta ja kokeiluasetelma, jolla pystyttäisiin vastaamaan esityksessä asetettuihin tavoitteisiin kokeilujoukon perusoikeuksia vaarantamatta. Kuntaliitto esitti jo esiselvityskonsortiolle laatimassaan raportissa, että perustulokokeilu on niin merkittävä avaus suomalaisessa yhteiskunnassa, että sen järjestäminen edellyttää syvällistä ja laajaa ennakkoarviointia 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, jos se toteutettaisiin kokonaisuudessaan Kela-siirron toimeenpanon vakiinnuttua. Tällöin olisi käytettävissä kattavasti ajantasaista tilasto- ja vertailutietoa koko perustulokokeilun ajan.

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

Ellen Vogt
erityisasiantuntija