LAUSUNTO

Helsinki 15.11.2016

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Eduskunta

Viite: Lausuntopyyntö HE 215/2016 vp

Asia: Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi perustulokokeilusta sekä tuloverolain 92 §:n ja ennakkoperintälain 17 §:n väliaikaisesta muuttamisesta

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 217 valtakunnallista sosiaali- ja terveysalan järjestöä ja yhteistyöjäseninä 68 muuta sosiaali- ja terveysalan toimijaa.

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

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

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry

Vertti Kiukas
pääsihteeri

LAUSUNNON KESKEINEN SISÄLTÖ

- SOSTE pitää myönteisenä, että hallitus pyrkii perustulokokeilulla saamaan uutta tietoa sosiaaliturvaetuusjärjestelmän kehittämiseksi.
- SOSTE korostaa, että työnteon kannustimien lisäksi kokeilun arvioinnissa olisi kiinnitettävä huomiota myös hyvinvointi-, tulonjako- ja köyhyysvaikutuksiin.
- SOSTE pitää hyvänä, että kokeilua laajennetaan ja ensi vaihetta koskevat kommentit otetaan huomioon toisen vaiheen perustulokokeilun valmistelussa.
- Koejoukon rajaaminen koskemaan pientä Kelan työttömyysetuutta saavaa ryhmää antaa rajatusti vastauksia perustulon vaikutuksista. Kokeilun toisessa vaiheessa kokeilua tulisi laajentaa eri kohderyhmiin, eri alueille ja eri perustulon tasoille. Verotuksen mukaanotto parantaisi kokeilun vaikutusarvioita. Laajempi kokeilu mahdollistaisi rohkeammat kokeilut kannustinloukkujen purkamiseksi esimerkiksi asumistuen ja toimeentulotuen osalta.
- Kokeilun perusteissa tulisi avata paremmin perustulon suhdetta muihin etuuksiin kuten toimeentulotukeen ja asumistukeen.
- Kokeilussa on varmistettava, että osallistujilla on tarvittava tieto kokeiluun osallistumisen vaikutuksista heidän taloudelliseen tilanteeseen ja mahdollisista seurauksista, jos henkilö työllistyy, kouluttautuu tai jää vanhempainvapaalle.

Arvokasta tietoa etuusjärjestelmän kehittämiseksi

SOSTE pitää myönteisenä, että hallitus on lähtenyt kehittämään perusturvajärjestelmää. Perustulokokeilulla on mahdollisuus saada uutta tietoa sosiaaliturvaetuusjärjestelmän kehittämiseksi. 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. Hallituksen esitys ei ole myöskään merkittävästi muuttunut syyskuussa annetun lausuntokierroksen jälkeen (STM051:00/2016). Kokeiluun tehdyt täsmennykset liittyvät tietosuojaan ja etuuksien ennakonpidätykseen. SOSTE pitää kuitenkin hyvänä sitä, että perustulokokeilua laajennetaan ja kokeilun ensi vaihetta koskevat kommentit otetaan huomioon toisen vaiheen valmistelussa.

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

Perustulokokeilua laajennettava eri kohderyhmiin, eri alueille ja eri perustulon tasoille

Hallituksen esitys poikkeaa Kelan johtaman tutkimusryhmän keväällä tekemästä esityksestä. 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 kuukaudessa.

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.

Ehdotettavassa mallissa perustuloa ei veroteta pois, vaikka henkilö saa palkkatuloa perustulon päälle. Malli ei tältä osin vastaa perustulon periaatetta, jossa perustulo leikkautuu progressiivisesti verotuksen kautta pois tulojen kasvaessa. 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.

Kokeilun toisen vaiheen riittävällä resursoinnilla, pidemmällä valmisteluaikataululla sekä verotuksen rakentamisella kokeiluun mukaan voitaisiin paremmin varmistaa kokeilun onnistuminen. Kokeilua tulisi laajentaa eri alueille, eri perustulon tasoille ja eri kohderyhmiin mm. työllisiin, itsensä työllistäjiin, yrittäjiin, pätkätyöläisiin ja opiskelijoihin. Laajempi kokeilu mahdollistaisi rohkeammat kokeilut kannustinloukkujen purkamiseksi esimerkiksi asumistuen ja toimeentulotuen osalta. Tulevaisuudessa reaaliaikainen kansallinen tulorekisteri helpottaa perustulokokeilun toteuttamista.

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

Perustulokokeilu on kansanvälisestikin ajateltuna ainutkertainen tilaisuus saada kokemuksia etuusjärjestelmän kehittämisestä paremmin ihmisten ja työelämän tarpeita vastaavaksi. Typistetyllä kokeilulla historiallinen tilaisuus voidaan menettää, jos tulokset jäävät vaatimattomiksi. Nämä seikat tulisi huomioida perustulokokeilun toisen vaiheen valmistelussa.

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.

Perustulo ei paranna toimeentulotukea saavien tilannetta, koska perustulo otetaan tulona huomioon toimeentulotukilaskelmassa. 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 ansaista 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 byrokratialoukkujen vähenemisen kautta tehdä pientenkin lisätulojen vastaanottamisesta houkuttelevampaa esimerkiksi nollatuntisopimuksissa, joissa työtulot voivat vaihdella kuukausittain.

Ehdotettu malli purkaa byrokratialoukkuja ja kannustinloukkuja vain osittain. Perustulon saajien lisätuloilla on edelleen vaikutusta mm. toimeentulotukeen, päivähoitomaksuihin ja asumistukeen. Perustulon riittävällä tasolla olisi voitu vähentää toimeentulotuen tarvetta ja parantaa näin kannustavuutta.

Kokeiluun osallistuneet voivat pitää perustulonsa, jos he siirtyvät opiskelijoiksi. Opiskelijoiksi siirtyneet voivat hakea lisäksi toimeentulotukea ja yleistä asumistukea, mutta eivät opintolainan valtiontakausta. Kannustimet opiskelun aloittamiseen ovat erittäin suuret, jos työllistyminen on vaikeaa. Vastaavanlaista etua ei ole kotihoidon tuessa, vaan kotihoidon tuelle siirtyminen estää perustulon maksamisen.

Kokeilun alkaessa on varmistettava, että osallistujilla on tarvittava tieto kokeiluun osallistumisen vaikutuksista heidän taloudelliseen tilanteeseensa ja mahdollisista seurauksista, jos he työllistyvät, kouluttautuvat tai jäävät vanhempainvapaalle. Tiedotuksen on tältä osin oltava ymmärrettävää ja selkeää.

Hyvinvointi- ja köyhyysvaikutuksien arviointia työllisyysvaikutusten lisäksi

Perustulokokeilun ensisijainen kiinnostus kohdistuu kannustinloukkujen purkamisen työmarkkinavaikutuksiin. Esityksessä ei tuoda esille 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. Suuretkaan taloudelliset kannustimet eivät auta, jos työpaikkoja ei ole tarjolla. Kokeilussa olisi huomioitava myös vaikeasti työllistyvien tilanne: onko vaikeasti työllistyvillä tosiasiallisia mahdollisuuksia työllistyä kokeilun myötä?

SOSTE korostaa, että työnteon kannustimien lisäksi kokeilun arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota myös hyvinvointi-, tulonjako- ja köyhyysvaikutuksiin. Kokeilulla tulisi tuottaa tietoa siitä, voidaanko perustulolla ehkäistä ihmisten sosiaaliturvan väliinputoamiset.

Esityksessä mainitaan lyhyesti, että kokeilulla 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 seurantaa aiotaan toteuttaa ja mitä tietoa perustulokokeilurekisteriin kerätään. 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. Seurantaa tulisi tehdä lähtötilanteesta, kokeilun aikana ja kokeilun päätyttyä.