

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

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

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perustulokokeilusta sekä tuloverolain 92 §:n ja ennakoperintälain 17 §:n väliaikaisesta muuttamisesta (HE 215/2016 vp): Asia on saapunut työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Esko Salo, sosiaali- ja terveysministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Timo Meling, työ- ja elinkeinoministeriö
- yksikön päällikkö Marjukka Turunen, Kansaneläkelaitos
- tutkija Ville-Veikko Pulkka, Kansaneläkelaitos
- erikoistutkija Jouko Verho, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
- yhteiskuntatieteiden maisteri, tohtorikoulutettava Johanna Perkiö
- filosofian maisteri, tohtorikoulutettava Tero Toivanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Uudenmaan TE-toimisto
- Suomen Kuntaliitto
- Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA
- Palkansaajien tutkimuslaitos
- Akava ry
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Suomen Yrittäjät ry
- Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- Työttömien Valtakunnallinen Yhteistoimintajärjestö - TVY ry

Valiokunnan lausunto TyVL 11/2016 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Vuosina 2017—2018 toteutettavan perustulokokeilun tavoitteena on selvittää, millaisia vaikutuksia ilman tarveharkintaa maksettavalla perustulolla on kokeilun lähtötilanteessa työttöminä olevien henkilöiden työmarkkinakäyttämiseen ja osallisuuteen. Erityisesti halutaan arvioida sitä, voidaanko perustulon avulla sosiaaliturvaa uudistaa siten, että työn tekemiseen liittyvät kannustinloukut pienenevät ja vähenevät. Toissijaisia arviointikohteita ovat perustulon vaikutus työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautumiseen työvoimahallinnon palveluihin osallistumiseen sekä perustulon aiheuttamat muutokset perustuloa saavien tuloissa.

Kokeiluryhmään valitaan tietyin rajoituksin satunnaisotannalla 2 000 henkilöä marraskuussa 2016 työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa saaneiden joukosta. Rajauksen vuoksi muiden kuin Kelan perusturvaa saavien työttömien osalta kokeilusta ei saada tuloksia. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pitää valittua rajausta kansantaloudellisista syistä perusteltuna, mutta katsoo, että kannustinloukkujen vaikutusten selvittämiseksi kokeilun rajausta on osin ongelmallinen. Kokeilusta saadaan kuitenkin rajauksesta huolimatta valiokunnan mielestä hyödyllistä tietoa työnteon kannusteista. Valiokunta pitää hyvänä, että perustuloa kokeillaan hallituksen tavoitteleman kokeilukulttuurin mukaisesti erillisenä kokeiluhankkeena, jossa tavoitellaan tieteellisesti perusteltua tutkimusasetelmaa.

Perustulokokeilun kohteena olevien henkilöiden työn vastaanottamisen kannustimet voimistuvat, koska perustulo ei muun työttömyysturvan tavoin vähene tai poistu työllistymisen johdosta. Toisaalta perustulon saaja ei ole samanlaisten työnhakuvelvoitteiden kohteena kuin työttömyysetuuskien saajat. Nämä vaikutukset toimivat vastakkaisiin suuntiin, mikä vaikeuttaa tulosten tulkintaa. Valiokunta toteaa myös, että kokeilun korkea poliittinen profiili ja koejoukkoon kohdistuvat haastattelut ja tiedotustoimet voivat vaikuttaa koejoukon käyttäytymiseen ja että tällaiset tutkimustuloksia vääristävät vaikutukset on pyrittävä minimoimaan.

Perustulokokeilun keskeinen tavoite on uuden tiedon saaminen perustulon vaikutuksista, siksi valiokunta pitää valitettavana, että nyt toteutettavalla uudistuksella ei saada tietoa siitä, mikä vaikutus ilman tarveharkintaa maksettavalla perustulolla olisi työttömyysturvan ja työmarkkinoiden rajapinnassa olevien ryhmien, kuten itsensä työllistäjien, yksinyrittäjien, osa-aika- ja keikkatyötä tekevien tai lyhyitä määräaikaista kokoaikaista töitä tekevien mahdollisuuksiin ja halukkuuteen ottaa vastaan toimeentuloaan täydentävää työtä. Toistaiseksi on myös epäselvää, missä määrin kokeilun yhteydessä on tarkoitus kartoittaa ihmisten ohjautumista uusien liiketoimintamallien ja työn muotojen piiriin. Tulevaisuuden työelämän ja sosiaalipolitiikan näkökulmasta tällainen tieto olisi arvokasta. Valiokunta muistuttaa, että kokeiluasetelma ei liioin anna tietoa verotuksen vaikutuksesta työllistymiseen ja työmarkkinakäyttämiseen.

Valiokunta korostaa, että kokeilun tulosten tulkinta ja mahdolliset johtopäätökset tulee tehdä huolellisesti. Valiokunta huomauttaa, että työllistyminen ei ole kiinni vain taloudellisista kannusteista tai työnhakijoiden omasta aktiivisuudesta, vaan myös henkilöiden ajankäytön valinnoista ja suhdanne- ja työmarkkinatilanteen mukaan vaihtelevasta työtilaisuuksien tarjonnasta.

Valiokunnan lausunto TyVL 11/2016 vp

Työttömyysturvan lapsikorotukset ja perustulokokeilu

Perustulo maksetaan kaikille saman suuruisena verottomana tulona ilman lapsikorotuksia. Muut tulot eivät vaikuta perustulon maksamiseen, mutta saadut etuudet sovitetaan sen kanssa yhteen siten, että perustulon saajalle niistä jää vain perustulon määrän ylittävä osa.

Työttömyysturvan saamisen edellytyksenä on, että henkilö ilmoittautuu työttömäksi työnhakijaksi ja menettelee työttömyysturvalaissa edellytetyllä tavalla. Lapsiperheet saavat työttömyysetuuden lapsikorotusta lasten lukumäärästä riippuen nettona kuukaudessa noin 91—172 euroa. Työllistymistä edistävien palveluiden aikana voidaan maksaa korotusosaa noin 82 euroa kuukaudessa 200 päivältä. Koska perustulossa ei ole lapsikorotuksia, työllistymisen kannustimet eivät lapsiperheillä kokeilun aikana välttämättä muutu, vaan lapsiperheillä on korotusten vuoksi ilmeisen selvä kannustin hakea perustulon rinnalle työttömyysetuutta. Tämä saattaa johtaa siihen, että kokeilu epäonnistuu lapsiperheiden osalta eikä kannusteiden vaikutuksista saada olennaista tietoa.

Puhtaasti tulojen nojalla arvioidut taloudelliset kannusteet työttömyysturvan hakemiseen poistuvat valiokunnan saaman selvityksen mukaan yhden lapsen perheiltä vasta noin 400 euron kuukausituloilla ja kolmen tai useamman lapsen perheiltä vasta noin 800 euron tuloilla. Kokeilu ei siten kannusta huoltovollista vastaanottamaan työtä silloin, kun tulot jäävät pieniksi. Valiokunta pitää tätä valitettavana, koska on mahdollista, että ainakin osa kokeiluun osallistuvista lapsiperheistä voisi työllistyä osa-aikaisiin tai lyhyisiin määräaikaisiin töihin, joissa tulot jäävät pieniksi.

Noin 40 % kokeiluryhmästä arvioidaan olevan lapsiperheitä, jotka etuustasonsa säilyttääkseen joutuvat toimimaan työttömyysturvalain edellyttämällä tavalla, kuten tähänkin saakka. Kokeilun asetelmassa tämä tarkoittaa sitä, että 2 000 henkilön sijasta kokeilun arvioidut työllisyysvaikutukset koskevat vain 1 200 henkilöä. Tällöin on valiokunnan saaman selvityksen mukaan riskinä, että kokeiluryhmän ja verrokkiryhmän välillä ei havaita tilastollisesti merkitseviä eroja eikä kokeilusta saada luotettavia tuloksia. Kokeilusta saatavien tulosten luotettavuuden parantamiseksi valiokunta esittää, että sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta ehdottaa perustulokokeilua koskevan lakiesityksen muuttamista esimerkiksi niin, että perustuloon lisätään lapsikorotukset tai kokeilu rajataan perheettömiin työttömiin.

Perustulokokeilu ja työvoimapalvelut

Esityksessä ehdotettu perustulokokeilu ei vaikuta työttömyysetuuden saamisen edellytyksiin, vaan perustulokokeilussa mukana oleville työttömille maksetaan työttömyysturvaa samoin edellytyksin kuin muillekin työnhakijoille. Työ- ja elinkeinotoimiston palveluiden piiriin hakeutuvia perustuloa saavia työttömiä voidaan edelleen kannustaa osallistumaan työttömyysturvalaissa määriteltyihin työllistymistä edistäviin palveluihin maksamalla aktiiviajan korotuksilla korotettua työttömyysetuutta ja kulukorvausta.

Hallituksen esityksen mukaan perustulon saajalle ei aseteta korvauksettomia määräaikoja eli ns. karenseja. Valiokunta huomauttaa, että esityksen perustelut ovat tältä osin ristiriidassa luonnokseen sisältyvän lakiesityksen kanssa. Esityksessä ei ehdoteta muutosta työttömyysturvalakiin, minkä vuoksi työ- ja elinkeinotoimisto asettaa voimassa olevan säännösten mukaisesti korvauk-

Valiokunnan lausunto TyVL 11/2016 vp

settomia määräaikoja ja työttömyysturvalain (1290/2002) 2 a luvun 14 §:ssä tarkoitettuja työssä-olovelvoitteita perustulokokeilussa oleville samoin edellytyksin kuin muille työttömyysetuutta hakeville. Perustulokokeilussa mukana oleva työtön voi siis menettää oikeutensa työttömyysetuuteen, mikä voi vaikuttaa mm. lapsikorotuksia saavien työttömien etuustasoon. Perustulon maksamiseen moitittava menettely ei sen sijaan vaikuta.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että perustuloa saavalle työttömälle kokeilun aikana asetettu korvaukseton määräaika tai työssäolovelvoite saattaa joissakin tapauksissa olla voimassa vielä perustulokokeilun päättyessä ja kokeilussa mukana ollut henkilö jää sen vuoksi kokeilun jälkeen vaille työttömyysetuutta. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta esittää, että sosiaali- ja terveysvaliokunta lisää lakiin säännöksen siitä, että kokeilun aikaisella työvoimapolitiittisesti moitittavalla menettelyllä ei ole vaikutusta henkilön kokeilun päättymisen jälkeiseen työttömyysturvaan.

Tiedotus

Valiokunta korostaa, että perustulokokeilun alkaessa on varmistuttava siitä, että kokeiluun otetuilla on tarvittava tieto kokeiluun osallistumisen vaikutuksista heidän taloudelliseen tilanteeseensa ja mahdollisista seurauksista, jos he työllistyvät, kouluttautuvat tai jäävät vanhempainvaapaalle. Tiedotuksen on tältä osin oltava selkeää ja ymmärrettävää. Kokeilusta saatavien tietojen arvioinnin luotettavuuden vuoksi tiedottamisen tulee tapahtua niin, että sillä vaikutetaan kokeiluryhmässä olevien työmarkkinakäyttäytymiseen mahdollisimman vähän.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta esittää,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 23.11.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Tarja Filatov sd
varapuheenjohtaja Heli Järvinen vihr
jäsen Teuvo Hakkarainen ps
jäsen Niilo Keränen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Leena Meri ps
jäsen Merja Mäkisalo-Ropponen sd
jäsen Eero Suutari kok
jäsen Martti Talja kesk
jäsen Juhana Vartiainen kok

Valiokunnan lausunto TyVL 11/2016 vp

varajäsen Anneli Kiljunen sd (osittain)
varajäsen Antero Laukkanen kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marjaana Kinnunen