

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

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki perustulokokeilusta ja muutettavaksi tuloverolain 92 §:n väliaikaisesta muuttamisesta. Perustulokokeilu toteutettaisiin vuosina 2017 ja 2018. Kokeiluun valituille Kansaneläkelaitos maksaisi kokeilun aikana perustuloa 560 euroa kuukaudessa. Perustulo olisi saajalleen verovapaata tuloa, eivätkä sen määrää vähentäisi perustulon saajan muut tulot.

Esitys liittyy valtion vuoden 2017 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017 ja olemaan voimassa 31 päivään joulukuuta 2018.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 JOHDANTO.....	3
2 NYKYTILA.....	3
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	3
2.2 Kansainvälinen kehitys sekä Euroopan unionin lainsäädäntö.....	3
<i>Sveitsi</i>	3
<i>Alankomaat</i>	3
<i>Yhdistyneet Kuningaskunnat</i>	4
<i>Ranska</i>	4
<i>EU:n lainsäädäntö</i>	4
2.3 Nykytilan arviointi.....	5
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	5
3.1 Tavoitteet.....	5
3.2 Toteuttamisvaihtoehdot.....	6
3.3 Keskeiset ehdotukset.....	7
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	8
4.1 Taloudelliset vaikutukset.....	8
4.2 Vaikutukset yksilöiden ja kotitalouksien asemaan.....	10
4.3 Vaikutukset kuntien ja viranomaisten toimintaan.....	10
4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	11
5 ASIAN VALMISTELU.....	11
5.1 Perustulokokeilun esiselvitys.....	11
5.2 Hallituksen esityksen valmistelu, lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	12
6 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ.....	12
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	13
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	13
1.1 Laki perustulokokeilusta.....	13
1 luku Yleiset säännökset.....	13
1.2 Tuloverolaki.....	19
2 VOIMAANTULO.....	19
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	20
LAKIEHDOTUKSET.....	22
1. Laki perustulokokeilusta.....	22
2. Laki tuloverolain 92 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.....	28

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Esityksen tarkoituksena on toteuttaa pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelman tavoitetta perustulokokeilun toteuttamisesta. Esityksessä säädettäisiin vuosina 2017 ja 2018 toteuttavasta perustulokokeilusta. Esitys liittyy myös hallituksen terveyden ja hyvinvoinnin palveluiden asiakaslähtöisyyden korostamista koskeviin kärkihankkeisiin, jonka osa perustulokokeilu on. Näin esitys on myös osa hallituksen tavoittelemaa kokeilukulttuurin toteuttamista.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Suomen sosiaaliturvalainsäädännössä ei ole säännöksiä perustulosta, eikä nyt ehdotettavan kaltaista kokeilua ole aiemmin toteutettu. Suomen nykyinen sosiaaliturvajärjestelmä koostuu lukuisista rinnakkain maksettavista etuuksista. Useista rinnakkaisista etuuksista ja niihin sovellettavasta tarveharkinnasta johtuen sosiaaliturvajärjestelmä voi aiheuttaa etuudensaajille sekä taloudellisia että byrokratiasta aiheutuvia kannustinloukkuja vastaanottaa etenkin osa- tai lyhytaikaista työtä.

Määritelmällisesti perustulo on säännöllisin väliajoin, ilman ehtoja tai tarveharkintaa maksettava yksilöllinen etuus. Osassa perustulomalleista etuus maksetaan kaikille yhteiskunnan jäsenille, mutta usein se on rajattu käsittämään ainoastaan yhteiskunnan täysi-ikäiset jäsenet. Suomalaisessa keskustelussa perustulolla viitataan yleensä osittaisen perustulon malliin, jossa perustulo korvaisi suurimman osan tarveharkintaisista etuuksista, mutta säilyttäisi sellaiset etuudet, joiden korvaaminen joko heikentäisi ihmisten asemaa tai joiden korvaaminen ei muuten olisi tarkoituksenmukaista.

2.2 Kansainvälinen kehitys sekä Euroopan unionin lainsäädäntö

Sveitsi

Sveitsissä järjestettiin 5.6.2016 kansanäänestys perustulon käyttöönottamiseksi koko maassa. Kansanäänestys ei johtanut perustulon käyttöönottoon, mutta Lausannen kaupungissa on tehty poliittinen päätös alueellisen kokeilun järjestämisestä.

Alankomaat

Perustulokokeiluita on tällä hetkellä suunnitteilla myös useissa Alankomaiden kaupungeissa. Alankomaiden kokeilut ovat koeasetelmiltaan ja laajuudeltaan pienimuotoisempia kuin Suomen perustulokokeilu, jonka pilottikokeiluna esitettävä perustulokokeilu toimisi. Kiinnostuksen kohteina Alankomaiden kokeilussa on erityisesti se, toimisiko vähempään tarveharkintaan ja byrokratiaan perustuva toimeentulotuki paremmin kuin perinteinen aktivointipolitiikka, jossa on painotettu ihmisten velvollisuuksia osallistua heille osoitettuihin toimenpiteisiin. Nykyinen järjestelmä on koettu Alankomaissa byrokratian kannalta raskaaksi ja tehottomaksi, mihin kokeiluilla haetaan uusia vaihtoehtoja. Kokeilut eivät Suomen tavoin keskity ainoastaan perustulon tutkimiseen, vaan perustulo on pienempi osa suunnitteilla olevia koeasetelmia.

Yhdistyneet Kuningaskunnat

Isossa-Britanniassa Universal Credit -järjestelmä on eräänlainen perustulon kaltainen etuus, jossa yhdistyy kuusi aiempaa työttömyysturva- ja verovähennysetuutta. Myös asumistuet ja lapsiin kohdistetut tuet on yhdistetty Universal Credit -etuuteen. Vammaisille ja huoltajille maksetaan lisäosia. Etuuden taso riippuu kotitalouden, ei yksilön tuloista. Muut kotitalouden tulot vähentävät etuutta 62 prosentilla. Etuuden hakeminen on täysin sähköinen prosessi. Jos etuudensaajalla ei ole tietoliikenneyhteyksiä, pitää hakemus täyttää sähköisesti joko paikallisessa työvoimatoimistossa (Jobcentre Plus) tai kirjastossa. Sähköisen hakemuksen täyttämisen jälkeen etuudensaajan on käytävä haastattelussa työvoimatoimistossa, minkä yhteydessä allekirjoitetaan myös sitoumus, jossa selvitetään etuudensaajan oikeuksia ja velvollisuuksia. Sitoumuksessa tuodaan esille myös käyttäytymiseen sanktiot, jotka voivat enimmillään vaikuttaa jopa kolmen vuoden ajan. Universal Credit -mallin hallinnointi on Iso-Britannian työ- ja eläkinisteriön (Department for Work and Pensions) alaisuudessa. Työvoimatoimistot tekevät maksatuspäätökset. Etuudet maksetaan suoraan etuudensaajien pankkitileille, mutta myös vaihtoehtoisia maksutapoja on tarjolla, jos etuudensaajalla ei ole pankkitiliä.

Ranska

Ranskassa on ehdotettu perustuloa ratkaisuksi sosiaaliturvan köyhyys- ja kannustinongelmiin. Ehdotus perustuu osittaiseen siirtymiseen perustuloon. Ensimmäisenä askeleena olisi nykyisen ns. aktiivisen yhteisvastuutulon (revenu de solidarité active, RSA) laajentaminen lapsiin. RSA:n tavoitteena on täydentää riittämättömiä työtuloja, taata vähimmäistulo, edistää työnte-koä ja torjua syrjäytymistä. Sitä maksettaisiin yli 25-vuotiaille, mutta myös alle 25-vuotiaille, jos hänellä on huollettavana vähintään yksi lapsi. RSA-etuuden saajat ovat velvollisia hake-maan työtä, ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin oman aktiivisuutensa kehittämiseksi tai noudattamaan määrättyjä työllistämistoimia. Tavoitteena on tehdä RSA-järjestelmästä univer-saali, automaattinen ja yksilöllinen etuus. Huhtikuussa 2016 Christophe Siruguen johtama komission jätti pääministerille esityksensä, jossa muun muassa suositeltiin olemassa olevien perusturvaetuksien yhdistämistä yhdeksi perusturvaetuudeksi. Ranskassa on suunnitteilla alueellisia kokeiluita perustulon tai perustuloa muistuttavien järjestelmien testaamiseksi.

EU:n lainsäädäntö

Sosiaaliturvajärjestelmät kuuluvat EU:n jäsenvaltioiden kansalliseen toimivaltaan. EU-tuomioistuin on kuitenkin oikeuskäytännössään katsonut, että vaikka sosiaaliturvalainsäädäntö kuuluu jäsenvaltion toimivaltaan, kansallinen sääntely ei saa olla ristiriidassa unionioikeuden kanssa. Lisäksi EU:lla on perussopimuksiin kirjattu toimivalta antaa sosiaaliturvan alalla sääntelyä, joka on tarpeen työntekijöiden ja muiden yksilöiden vapaan liikkuvuuden toteuttamiseksi. Sosiaaliturvaa koskien tärkeimmät unionin sekundäärilainsäädännön säädökset ovat sosiaa-liturvajärjestelmien yhteensovittamisesta ja sen toimeenpanosta annetut asetukset (EY) N:o 883/2004 ja 987/2009, työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta annettu asetukset (EU) N:o 492/2011 sekä direktiivi 2004/38/EY unionin kansalaisten oikeudesta liikkua ja oleskella jä-senvaltion alueella.

2.3 Nykytilan arviointi

Lyhyet ja pienipalkkaiset tyøjaksot voivat tietyissä tilanteissa aiheuttaa sen, että sosiaaliturvaetuuksia saavan yksilön käytettävissä olevat tulot kasvavat vain vähän tai eivät lainkaan ansiotyön tekemisen seurauksena, kun ansaitut eurot ovat sekä veronalaista tuloa että vähentävät henkilölle maksettavia sosiaaliturvaetuuksia. Näillä niin kutsutuilla taloudellisilla kannustinloukuilla tarkoitetaan tilannetta, jolloin henkilön ei ole taloudellisesti kannattavaa työllistyä (työttömyysloukku) tai lisätä työntekoa (tuloloukku). Tarveharkintaan perustuva sosiaaliturvajärjestelmä edellyttää etuuksien saajilta selvitykset mahdollisista tuloista ja tämä aiheuttaa viiveitä ja katkoksia etuuksien maksatukseen. Nämä niin kutsutut byrokraatialoukut voivat omalta osaltaan estää ennen muuta osa- ja lyhytaikaisen työn vastaanottamisen. Myös itsensä työllistäminen sivutoimisesti ei ole kannustavaa, jos riskinä on sosiaaliturvan menettäminen statusvaihdoksen vuoksi. Riskin etuuksien maksatuksen katkeamisesta ei välttämättä tarvitse olla edes todellinen aiheuttaakseen psykologisen esteen työn teolle. Sosiaaliturvaetuuksien määräytymisperusteiden ymmärtämistä voi pitää etuuksien saajan näkökulmasta useissa tilanteissa monimutkaisena. Tästä syystä etuudensaaja ei aina pysty arvioimaan pienten palkkatulojen vaikutusta etuuksien saantiin. Edellä kuvattuja nykyisen sosiaaliturvajärjestelmän ongelmia ei voida pitää tarkoituksenmukaisena yksilön eikä yhteiskunnan kannalta.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on toteuttaa perustulokokeilu, jonka perusteella voidaan arvioida, voidaan perustulon avulla uudistaa sosiaaliturvaa siten, että erityisesti työn tekemiseen liittyvät kannustinloukut vähenisivät.

Perustulokokeilun tavoitteena on selvittää, minkälaisia vaikutuksia ilman tarveharkintaa maksettavalla perustulolla on lähtötilanteessa työttöminä olevien, työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa saavien henkilöiden työmarkkinakäyttäytymiseen ja osallisuuteen. Koska perustulokokeilussa kiinnostus kohdistuu ensisijaisesti kannustinloukkujen purkamisen työmarkkina-vaikutuksiin, on ensisijainen vastemuuttaja kokeilussa työllisyys, jonka perusteella perustulokokeilun suunnittelu on toteutettu. Toissijaisia arviointikohteita ovat perustulon vaikutus työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautumiseen, työvoimahallinnon palveluihin osallistumiseen sekä perustulon aiheuttamat muutokset perustuloa saavien tuloissa. Kokeilun läpinäkyvyyden parantamiseksi ja tulosten vinoumien estämiseksi vastemuuttujien määrää on syytä rajata. Jos kokeiluun valittaisiin kymmenen toisistaan riippumatonta vastemuuttujaa, loppuraportissa olisi jo 40 prosentin todennäköisyydellä merkitseviä vaikutuksia, vaikka perustulo ei todellisuudessa vaikuttaisi yhteenkään vastemuuttujaan. Vastemuuttujien rajoittaminen ja kokeilun suunnittelun perustaminen työllisyysvaikutuksille ei kuitenkaan sulje pois sitä, että kokeilua voitaisi myöhemmissä tutkimuksissa saada tietoa myös esimerkiksi terveyteen, kouluttautumiseen tai subjektiiviseen hyvinvointiin liittyvissä kysymyksissä.

Laajan perustulokokeilun välityksellä olisi mahdollista saada myös olennaisesti aiempaa luotettavampia arvioita, miten käytettävissä olevissa tuloissa ja veroissa tapahtuvat muutokset heijastuvat työllistymispäätöksiin ja työpanoksen lisäämispäätöksiin. Nämä ns. työn tarjontajoustot ovat keskeisessä asemassa valtionhallinnossa suoritettavissa sosiaaliturvan ja verojärjestelmän muutosten suunnittelussa ja vaikutusten ennakoarvioinnissa. Aiempaa olennaisesti luotettavimmat joustoestimaatit avaisivat uudenlaisia mahdollisuuksia tuleville sosiaaliturvan ja verojärjestelmän uudistuksille siinäkin tapauksessa, että varsinainen perustulo jäisi kokeiluasteelle.

Jos kokeiluryhmä ja sen verrokkiryhmä vastaavat keskimäärin toisiaan, eri ryhmien työllisyysasteissa havaittavat muutokset tarjoavat luotettavan arvion työn tarjontajoustoista, jotka ilmaisevat perustulon vaikuttavuutta työmarkkinaosallisuuteen. Perustulokokeilun tuottamat työn tarjonnan joustoarviot mahdollistavat myös politiikkatoimenpiteiden etukäteisarvioinnissa hyödynnettävien mikrosimulointimallien kehittämisen. Tällä hetkellä valtionhallinnossa ja muualla hyödynnettävät mikrosimulointimallit tuottavat ainoastaan muuttumattomia (staattisia) laskelmia, joissa ei huomioida uudistusten käyttäytymisvaikutuksia (nk. dynaamisia vaikutuksia).

Perustulokokeilu on myös osa hallituksen tavoitetta edistää kokeilukulttuuria poliittisessa päätöksenteossa. Kokeilukulttuurilla tarkoitetaan tutkittuun tietoon perustuvan poliittisen päätöksenteon lisäämistä yhteiskunnassa.

3.2 Toteuttamisvaihtoehdot

Perustulokokeilun esiselvityksen toteuttanut tutkimusryhmä päätyi suosittelemaan raportissaan osittaista perustuloa kokeilun suunnittelun lähtökohdaksi. Muut esiselvityksessä mukana olleet vaihtoehdot karsiutuivat eri syistä pois. Täydellinen perustulo, joka korvaisi olemassa olevia ansiosidonnaisia etuuksia, ei ole yhteiskuntapoliittisesti tai taloudellisesti mahdollinen. Negatiivisen tuloveron ja siihen pohjautuvien mallien kokeilu edellyttäisi toimivaa tulorekisteriä, jota ei vielä ole käytössä. Osittaisen perustulon katsottiin olevan sekä mikro- että makrotaloudellisella, eli kotitalouksia ja kansantaloutta koskevilla perusteilla realistisin vaihtoehto keilla perustuloa. Lisäksi kokeilubudjetti asetti oman rajoitteensa.

Tutkimusryhmän tarkastelemissa osittaisen perustulon malleissa perustulo korvaa nykyiset perusturvaetuudet. Siksi työmarkkinatuen ja peruspäivärahan nettotaso on mielekkäin lähtökohdaksi alimmalle kokeiltavalle mallille. Tällöin minimitaso asettuu noin 560 euroon. Nykyisen sosiaaliturvan heikentäminen pakollisessa kokeilussa olisi perustuslaillisesti ongelmallista, ja se myös lisäisi perusturvan varassa elävien ihmisten toimeentulo-ongelmia.

Kokeilun pääasiallisena tavoitteena on vastata tieteellisesti luotettavasti kysymykseen, miten monen henkilön työllistymistä perustulo edisti. Tämän selvittäminen vaatii luotettavan käsityksen siitä, mitä perustuloa kokeilun aikana saaneille henkilöille olisi tapahtunut ilman perustulokokeilua. Yksilötasolla tämä on mahdoton toteuttaa, sillä ihmiselle ei voida samaan aikaan sekä maksaa että olla maksamatta perustuloa. Riittävän suurella kokeiluryhmällä ja kaikilta mahdollisilta tavoiltaan sitä vastaavalla verrokkiryhmällä saadaan kuitenkin selville perustulon keskimääräiset työllisyys- ja muut vaikutukset eri ryhmissä.

Jos perustulokokeilu toteutettaisiin vapaaehtoisena, kokeiluun ilmoittautuisivat arviolta vain sellaiset henkilöt, jotka kokisivat jollakin tavalla hyötyvänsä kokeilusta. Osallistumishalukkuuden taustalla olevat tekijät saattavat liittyä esimerkiksi asenteisiin tai tietoon tulevasta työpaikasta. Ääritapauksessa kokeiluun ilmoittautuisivat kaikki sellaiset henkilöt, jotka tietäisivät aloittavansa työn kokeilun aikana. Verrokkiryhmään jäisi tällöin vain sellaisia henkilöitä, jotka eivät jostakin syystä ole onnistuneet työnhaussa. Kokeilun lopputuloksena raportoitaisiin suuria työllisyysvaikutuksia, jotka eivät kuitenkaan olisi perustulon ansiota. Kaikki kokeiluun osallistuneet henkilöt olisivat työllistyneet aivan yhtä hyvin ilman kokeiluakin. Tämänkaltaiset valikoitumisongelmat kyetään välttämään tekemällä osallistumisesta pakollista kokeiluun valittaville henkilöille.

Kokeilu tarkoittaa sitä, että perustuloa ei ryhdytä välittömästi maksamaan koko väestölle. Kokeilun toimeenpanijan on jollakin säännöllä valittava, kenelle perustuloa maksetaan kokeilun aikana ja kenelle ei. Tulosten uskottavuuden kannalta valintaprosessi on äärimmäisen tärkeä suorittaa siten, että perustuloa kokeilun aikana saavien ryhmä ja nykyjärjestelmässä jatkava ryhmä vastaavat kaikilta mahdollisilta tavoiltaan toisiaan. Jos perustuloa maksettaisiin ainoastaan helposti työllistyville henkilöille, tilanne vastaisi edellä kuvattua halukkaiden valikoitumisongelmaa. Kokeiluryhmä työllistyisi muita paremmin, mutta muista syistä kuin itse perustulosta johtuen. Jos perustuloa maksettaisiin vain vaikeasti työllistyville henkilöille, perustuloa saaneiden ryhmän työllisyysaste jäisi verrokkiryhmää alhaisemmaksi jopa siinäkin tapauksessa, että perustulo olisi todellisuudessa edistänyt sitä saaneiden työllistymistä.

Uskottavin ja yksinkertaisin tapa varmistaa mahdollisimman täydellisesti toisiaan vastaavat kokeilu- ja verrokkiryhmät on valita perustuloa saavat henkilöt satunnaistamalla. Satunnaistaminen tarjoaa jokaiselle kohdejoukon henkilölle yhtäläisen mahdollisuuden päästä perustulon piiriin. Satunnaistamisen seurauksena kokeilu- ja verrokkiryhmien välillä ei myöskään ole systemaattisia eroja missään työllistymistä määrittävässä tekijässä mukaan lukien vaikeasti havaittavat asiat, kuten esimerkiksi asenteet, oma ja läheisen terveydentila tai kyvykkyys. Ainoa systemaattinen ero ryhmien välillä on se, että kokeiluryhmään valituille henkilöille maksetaan perustuloa ja verrokkiryhmä jatkaa nykyjärjestelmän mukaisissa puitteissa. Kokeiluryhmää täsmälleen vastaava verrokkiryhmä kertoo, mitä perustuloa saaneille olisi tapahtunut, jos he olisivatkin jatkaneet nykyjärjestelmässä. Kaikki kokeilun aikana havaittavat erot ryhmien keskimääräisissä työllisyysasteissa johtuvat tällöin perustulosta.

Koeasetelma jakaa kaikki työllistymiseen vaikuttavat tekijät satunnaisesti ryhmien välillä. Kovin pienillä ryhmillä on kuitenkin mahdollista, että ryhmien välinen ero työllistymisasteissa johtuu jostain muusta tekijästä kuin perustulosta. Kokeilu- ja verrokkiryhmät on muodostettava niin suuriksi, että yksittäisen henkilön kohdalla esiintyvät yllättävät tekijät, kuten esimerkiksi sairastuminen, eivät heijastu liiallisesti ryhmien keskiarvoihin. Toinen otoskoon valintaa ohjaava tekijä on oletetun työllisyysvaikutuksen suuruusluokka. Mitä pienemmäksi työllisyysvaikutus oletetaan, sitä suuremmaksi kokeilu- ja verrokkiryhmiä on kasvatettava.

Satunnaistaminen suoritetaan henkilötasolla. Jotta otos olisi edustava ja tuottaisi yleistettäviä tuloksia, ensisijaisena lähtökohtana on valtakunnallinen otanta. Kokeiluun osallistuminen on pakollista, jotta kokeilusta saatavat tulokset eivät olisi vääristyneitä. Vapaaehtoisuuteen perustuvalla otannalla ei ole mahdollistakaan tuottaa luotettavia tuloksia. Koska kokeilubudjetti on rajallinen, on kohdejoukon määrityksessä keskityttävä niihin ryhmiin, joiden kohdalla perustulolla voidaan olettaa olevan vaikutuksia käyttäytymiseen.

3.3 Keskeiset ehdotukset

Tässä esityksessä ehdotetaan aloitettavaksi perustulokokeilu vuonna 2017. Perustulokokeilun ensisijainen tavoite liittyy työllisyyteen. Kohdejoukkoon eivät tällöin kuulu sellaiset ryhmät, joiden työllisyystilanteen parantamista perustulolla ei kannata tavoitella, kuten esimerkiksi vanhuuseläkkeellä olevat, tai joilla nykyisen toiminnan ensisijainen päämäärä ei liity työllisyyteen, kuten esimerkiksi opiskelijat, joiden kohdalla ensisijainen tavoite on tutkinnon suorittaminen. Näin ollen perustulokokeiluun otettaisiin Kelan työttömyysturvaetuuksia saavat tietyn rajauksin.

Perustulokokeiluun otettaisiin Kelan työttömyysturvaetuuksia saavat tietyn rajauksin. Kelan maksamia etuusmenoja on mahdollista käyttää kokeilubudjetin laajentamiseksi ja otoskoon kasvattamiseksi kokeilun kannalta riittävän suureksi. Edellä kohdassa 3.2 selostetuin perustein kokeilu on valikoitumisvirheen välttämiseksi oltava pakollinen. Kohdejoukosta poimitaan sa-

tunnaistamalla 2 000 hengen kokeiluryhmä, jolle maksettaisiin perustuloa. Koska kyseessä olisi pakollinen kokeilu, alimman kokeiltavan perustulon taso tulisi asettaa työmarkkinatuen ja peruspäivärahan tasoa vastaavaksi, joten kokeiltavaksi perustulon tasoksi ehdotetaan 560 euroa. Perustulo olisi saajalleen verovapaata tuloa. Nykyisen sosiaaliturvan heikentäminen pakollisessa kokeilussa olisi perustuslaillisesti ongelmallista ja se myös lisäisi perusturvan varassa elävien ihmisten toimeentulo-ongelmia.

Perustulon vaikutuksia arvioitaessa kokeiluryhmää verrattaisiin verrokkiryhmään, joka koostuu niistä kohdejoukkoon kuuluvista, jotka eivät saa perustuloa. Näin saataisiin tieteellisesti luotettavalla tavalla esiin perustulon vaikutukset yksilön työmarkkinakäyttäytymiseen. Kokeilun toimeenpanosta vastaisi Kansaneläkelaitos.

4 Esityksen vaikutukset

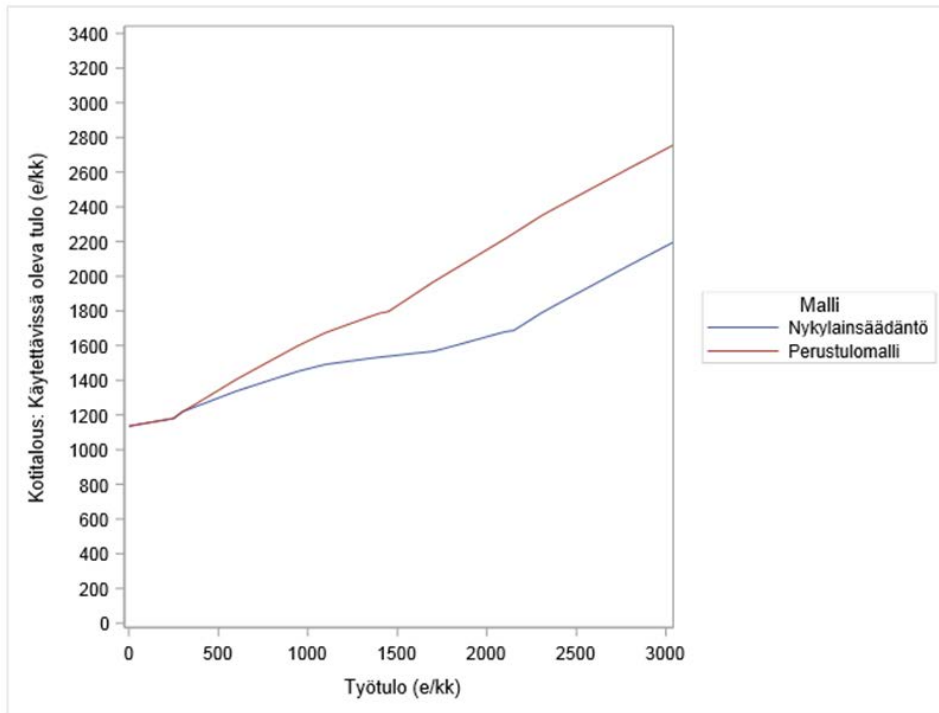
4.1 Taloudelliset vaikutukset

Perustulokokeilun kansantaloudelliset vaikutukset riippuvat siitä, työllistyvätkö perustulokokeiluun osallistuvat henkilöt aiempaa paremmin. Pienimuotoisessa kokeilussa vaikutukset eivät ole kuitenkaan kokonaistaloudellisesti merkittäviä, joten huomattavia kansantaloudellisia muutoksia ei ole odotettavissa. Kokeilun avulla hankittavien tutkimustulosten perusteella kyetään kuitenkin arvioimaan merkittävästi nykyistä tarkemmin mahdollisen perustulon valtakunnallisen käyttöönoton aiheuttamat kokonaistaloudelliset vaikutukset.

Perustulokokeilussa työllisyysvaikutuksia voidaan olettaa syntyvän kahta kautta. Ensinnäkin perustulo kasvattaa henkilön työllistyessä hänen käteen jääviä tulojaan nykytilanteeseen verrattuna. Koska työttömyyden aikaisissa tuloissa ei tapahdu suuria muutoksia, kokeilu voimistaa työllistymisen rahallisia kannustimia (ks. kuvio 1). Toiseksi perustulo helpottaa lyhytaikaisten työsuhteiden vastaanottamista poistamalla sosiaaliturvan hakemiseen ja myöntämiseen liittyviä byrokratialoukkuja.

Rahallisten kannustimien kohdalla perustulokokeilun laskennalliset työllisyysvaikutukset riippuvat olennaisesti siitä, miten paljon kokeilu muuttaa työllistymisen jälkeisiä käteen jääviä tuloja nykytilanteeseen verrattuna. Työttömästä työlliseksi siirtymisen kohdalla paras käytettävissä oleva arvio laskelman joustoestimaatiksi on 0.3. Tämän perusteella työllistymisen jälkeisissä käytettävissä olevissa tuloissa tapahtuva 10 prosentin kasvu lisää kokeiluryhmän työllisyyttä 3 prosentilla. Voimalaskelmien perusteella ehdotettu 2000 henkilön kokeiluryhmä mahdollistaisi perustulokokeilun työllisyysvaikutusten erottamisen kaikista muista työllistymiseen vaikuttavista tekijöistä, jos perustulo vaikuttaisi kokeiluryhmän työllisyysasteeseen 2—3 prosenttiyksiköllä. Kokeilun kohdejoukossa kahden prosenttiyksikön työllisyyden kasvu vastaa prosenteissa mitattuna lähes 10 prosentin työllisyyden kasvua. Jos perustulo toimisi siis pelkästään rahallisten kannustimien välityksellä, työllistymisen jälkeen käteen jäävien tulojen pitäisi kokeilussa kasvaa täten kasvaa lähemmäs 30 prosentilla, jotta kokeilun työllisyysvaikutukset saataisiin yksiselitteisesti selville 2000 henkilön kokeiluryhmällä. Mitä pienemmäksi henkilön työllistymistä seuraavien nettotulojen muutos jää, sitä suuremmiksi joudutaan oletamaan byrokratialoukkujen purkamisesta, ja muista rahallisiin kannustimiin liittymättömistä seikoista aiheutuvat työllisyysvaikutukset.

Kuvio 1. Yksin asuvan työttömän käytettävissä oleva tulo työtulojen mukaan nykyjärjestelmässä (2016) ja perustulomallissa (sis. sovitellun työmarkkinatuen, yleisen asumistuen ja toimeentulotuen; vuokra 650 e/kk, asumistuen kuntaryhmä 2). (Lähde: Tilastokeskuksen SISU-mikrosimulointimalli / Kelan tutkimusryhmän laskelmat.)



Perustulokokeilun rahoitus tulisi 20 miljoonan euron kokeilubudjetista, jonka lisäksi Kelan nykyisin maksamia etuuksia käytetään budjetin lisänä niiden henkilöiden kohdalla, jotka saavat Kelan perusturvaetuksia kokeilun alkaessa. Tällä tavoin otoskokoa on mahdollista kasvattaa. Toisaalta jos hallinto- ja maksatusalustan rakentaminen rahoitetaan kokeilubudjetista, otoskokoa on pienennettävä suorassa suhteessa hallintokustannuksiin. 2000 hengen otoksella, joka kohdistuu Kelan työttömyysetuuksia saaneisiin, yhden vuoden kokeilun hinnaksi tulisi noin kolme miljoonaa ja kahden vuoden kokeilun hinnaksi tulisi noin seitsemän miljoonaa euroa.

Koska osa kohderyhmään kuuluvista henkilöistä työllistyisi kokeilun aikana, perustulokokeilu väistämättä kasvattaisi kokeiluryhmän kotitalouksien käytettävissä olevia tuloja verrokkiryhmään nähden. Vaikka perustulo ei kasvattaisi kokeiluryhmän työllisyyttä verrokkiryhmään nähden, kokeiluryhmän kotitalouksien käytettävissä olevat tulot kasvaisivat keskimäärin noin 130 euroa kuukaudessa. Arviolta noin 42,8 % kokeiluryhmän kotitalouksista käytettävissä olevat tulot eivät muuttuisi ollenkaan ja noin 56,6 % kotitalouksissa tulot kasvaisivat (ks. taulukko 1). Perustulon huomioiminen tulona yleisessä asumistuessa ja toimeentulotuessa pienentäisi asumistuen laskennallista määrää kokeiluryhmässä noin 7,6 % ja toimeentulotuen laskennallista määrää noin 37,7 %.

Taulukko 1. Kokeiluryhmän kotitalouksien osuudet käytettävissä olevien tulojen muutoksen mukaan. Lähde: Tilastokeskuksen SISU-mikrosimulointimalli/Kelan tutkimusryhmän laskelmat ja SISU-rekisteriaineisto 2013.

Kokeiluryhmän kotitalouksien käytettävissä olevien tulojen muutos	Kokeiluryhmän kotitalouksien osuus
Häviää 1—500 e/kk	0,6 %
Ei muutosta	42,8 %
Tulot kasvavat 1—10 e/kk	2,5 %
Tulot kasvavat 10—100 e/kk	14,4 %
Tulot kasvavat 100—500 e/kk	35,1 %
Tulot kasvavat yli 500 e/kk	4,6 %

Perustulokokeilusta Kansaneläkelaitokselle aiheutuvien toimeenpanokustannusten määrä 2 000 hengen otoksella olisi noin 1,4 miljoonaa euroa.

4.2 Vaikutukset yksilöiden ja kotitalouksien asemaan

Esityksessä ehdotettavaan perustulokokeilun ensimmäiseen vaiheeseen osallistuvien yksilöiden ja kotitalouksien taloudelliseen asemaan kokeilu ei aiheuttaisi heikennyksiä. Jos kokeilussa mukana oleva yksilö ei työllisty, hänen asemassaan ei tapahtuisi muutosta nykytilanteeseen verrattuna. Kokeilussa mukana olevalle henkilölle taattaisiin aina vähintään se tulotaso, minkä hän saisi sosiaaliturvaetuksien kautta ilman kokeilua. Sen sijaan, kokeiluun osallistuvien yksilöiden käytettävissä olevat tulot kasvaisivat merkittävästi, jos he työllistyvät perustulokokeilun aikana. Tämä johtuu siitä, että perustuloa maksettaisiin koko kokeilun ajan, eivätkä ansiotulot leikkaa sen määrää, kuten nykyisissä sosiaaliturvaetuksissa.

Vaikutukset yksilöiden taloudelliseen asemaan riippuvat luonnollisesti myös siitä, edistääkö perustulo yksilöiden työllistymistä ja toimiiko se kannustimena yritystoiminnalle. Näistä vaikutuksista saadaan tietoa ainoastaan kokeilulla. Perustulon on uskottu madaltavan yksilöiden kynnystä ottaa vastaa lyhytaikaisiakin työtarjouksia ja ryhtyä yrittäjäksi, sillä perustulo takaa ennustettavan minimitoimeentulon myös niissä tilanteissa, joissa yrittäjätulot eivät välttämättä sitä takaa. Ennen muuta itsensä työllistäjien asema nykyisessä sosiaaliturvalainsäädännössä koetaan usein epäselväksi ja haavoittuvaksi, mistä syystä perustulon kaltaisen takuutulon on nähty lisäävän itsensä työllistäjien toimintamahdollisuuksia. Se, lisääkö perustulo todellisuudessa työpanosta tai niiden henkilöiden määrää, jotka ovat halukkaita ottamaan yrittäjäriskin, on viime kädessä empiirinen kysymys. Koska perustulokokeilun ensisijainen vastemuuttuja on työllisyys, havainnoidaan kokeilussa myös vaikutuksia siihen, kuinka moni kokeiluun osallistuvista henkilöistä ryhtyy yrittäjäksi.

Perustulolla saattaisi olla vaikutuksia sukupuolten tasa-arvoon, mutta niiden ennakoiminen on hankalaa. Perustulo voisi toimia kotihoidontuen tavoin ja kannustaa naisia jäämään nykyistä herkemmin kotiin. Tällä olisi mahdollisesti kielteisiä seurauksia kokeiluun osallistuvien naisten työmarkkina-asemaan pidemmällä aikavälillä. Toisaalla taas on esitetty, että perustulo voisi edesauttaa naisten työmarkkinoille osallistumista. Myös tämä on empiirinen kysymys, jota perustulokokeilulla selvitetään.

4.3 Vaikutukset kuntien ja viranomaisten toimintaan

Kansaneläkelaitos toimeenpanisi perustulokokeilun poimimalla perustulokokeiluun valittavan kokeiluryhmän sekä maksamalla kokeiluryhmään kuuluville perustuloa. Tämä olisi uusi tehtävä Kansaneläkelaitokselle. Perustulon maksaminen voisi vaatia erityisiä järjestelyjä sekä mah-

dollisia muutoksia myös muiden etuuksien maksatusjärjestelmiin. Lisäksi perustulokokeilun toteuttaminen vaatisi laajasti koulutusta sekä muita henkilöstöresursseja. Myös kokeilun toteuttaminen muuten sekä tulosten seuraaminen ja arvioiminen olisi Kelalle uusi tehtävä.

Perustulo vaikuttaa ennen muuta työvoimaviranomaisten työskentelyyn. Perustuloa maksetaan vastikkeetta ilman, että työtön henkilö olisi velvoitettu ilmoittautumaan työ- ja elinkeinotoimistoon tai hakemaan kokoaikatyötä. Jos työtön ilmoittautuu TE-toimistoon, hän on edelleen oikeutettu TE-toimiston tarjoamiin TE-palveluihin ja saamaan apua työllistymiseen. Perustulon saaja voi kuitenkin kieltäytyä tai erota työllistymistä edistävästä palvelusta ja koulutuksesta ilman, että hänelle voidaan langettaa korvauksettomia määräaikoja, eli karensseja. Tämä tarkoittaa myös sitä, että perustuloa saava henkilö voi kieltäytyä tarjotusta työstä ilman nykyisiä sanktioita. Perustulon saaja ei ole myöskään velvoitettu laatimaan, tarkistamaan tai noudattamaan työllistymis- tai aktivointisuunnitelmaa, eikä hänen tarvitse olla TE-toimiston tavoitettavissa. Perustulon lisäksi ansiosidonnaista etuutta saavilla henkilöillä nämä velvoitteet ansiosidonnaisen etuuden osalta säilyvät siltä osin kuin kyse on ansiosidonnaisen työttömyysetuuden ehdoista.

Perustulokokeiluun osallistuva henkilö voi päättää myös itsenäisesti, missä määrin hän opiskelee, tekee vapaaehtoistyötä, työskentelee osa-aikaisesti tai toimii yrittäjänä ilman, että hän menettää oikeutta etuuteen.

Kuntaliiton tekemän selvityksen mukaan koeasetelmassa, jossa satunnaistaminen tehdään valtakunnallisesti, vaikutukset ovat vähäisiä yksittäisen kunnan itsehallinnon, rahoitusperiaatteen toteutumisen ja palvelujen järjestämisenkin kannalta.

4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Koska ehdotetussa laissa on kysymys perustulokokeilun, ei perustulojärjestelmän, toimeenpanosta kokonaisyhteiskunnallisten vaikutusten voidaan arvioida jäävän pieniksi suhteellisen pienestä otoskoosta johtuen. Merkittävimmät yhteiskunnalliset vaikutukset olisivatkin välillisiä ja näkyisivät siinä, mihin suuntaan keskustelu Suomen sosiaaliturvajärjestelmän tulevaisuudesta tulevina vuosina kehittyi. Johtuen poikkeuksellisen laajasta kansainvälisestä huomiosta perustulokokeilun toteuttaminen ja kokeilusta saatavat tulokset heijastuisivat ja ovat jo heijastuneet myös muissa maissa käytäviin keskusteluihin.

Perustulokokeilu edustaisi uudenlaista poliittista kulttuuria, jossa tutkimustietoa pyritään hyödyntämään mahdollisimman kokonaisvaltaisesti uusien politiikkatoimenpiteiden suunnittelussa. Koska perustulokokeilua voidaan pitää eräänlaisena ennakkotapauksena laajamittaisesta kenttäkokeesta, sen onnistuminen tulisi väistämättä vaikuttamaan myös siihen, missä määrin kokeilukulttuuria voitaisiin jatkossa edistää.

5 Asian valmistelu

5.1 Perustulokokeilun esiselvitys

Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmaan sisältyy perustulokokeilun toteuttaminen. Tavoitteena on uudistaa sosiaaliturvaa osallistavaksi ja työhön kannustavaksi. Jotta perustulokokeilu voidaan toteuttaa, tarvittiin selvitys toteuttamiskelpoisista malleista, perustulokokeilun perusteista ja toimeenpanosta. Valtioneuvoston kanslian (VNK) selvitys- ja tutkimustoiminta järjesti asiasta kilpailutuksen, jonka voitti professori Olli Kankaan johtama tutkimuskonsortio. Siihen kuuluu Kelan, Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen, Helsingin, Tampereen, Itä-Suomen ja Turun yliopistojen, Sitran, ajatushautomo Tänkin sekä Suomen yrittäjien edustus,

ja lisäksi toimintaan osallistuu myös Kuntaliitto. Selvitystyön taustaksi konsortio on kuullut suomalaisia ja ulkomaalaisia asiantuntijoita, jotka ovat olleet kehittämässä perustulomallien arviointiin soveltuvia mikrosimulaatiomalleja, toteuttaneet verotusratkaisujen ja työllisyyden tukitoimien ja muiden politiikkatoimien vaikutusten arviointeja sekä arvioineet minimitoimeentulojärjestelmien toimivuutta, vaikutuksia ja perustulomalleista käytyä keskustelua. Professori Kaarlo Tuoria kuultiin perustuslain ja koeasetelmien sekä perustuslain ja perusturvan tasoon liittyvissä kysymyksissä. Vero-oikeudellisissa kysymyksissä on keskusteltu Aalto-yliopiston emeritusprofessori Heikki Niskakankaan kanssa. Kuntaverotukseen liittyvistä kysymyksistä on keskusteltu Kuntaliiton asiantuntijoiden kanssa.

Esiselvitys on toteutettu eri ministeriöiden ja viranomaistahojen edustajista koostuvan asiantuntijaryhmän ohjauksessa. Esiselvitys 'Ideasta kokeiluun? — Esiselvitys perustulokokeilun toteuttamisvaihtoehdoista' luovutettiin sosiaali- ja terveysministeri Hanna Mäntylälle 30.3.2016. Esiselvityksessä analysoitiin seuraavia kysymyksiä: 1) Mitkä ovat vaihtoehtoiset kokeiluun soveltuvat perustulomallit mahdollisimman yksityiskohtaisesti kuvattuina ja mikä olisi niissä perustulon euromääräinen taso?, 2) Miten eri malleissa voidaan sovittaa yhteen perustulon rinnalla ansiosidonnaisia etuuksia ja eri perusturvaetuksia?, 3) Mitä verotuksellisia piirteitä eri malleihin sisältyy?, 4) Mitkä ovat eri perustulomallien vahvuudet ja heikkoudet, kun otetaan huomioon myös perustuslailliset ja EU-lainsäädännön eri näkökohdat?, 5) Mikä olisi perusteltu esitys perustulomallista, jonka toteutuskelpoisuutta vuonna 2016 käynnistettävässä jatkotutkimuksessa tulisi tarkemmin selvittää mahdollisen kokeilun aloittamiseksi? Loppuraporttinsa tutkimusryhmä luovuttaa 15.11.2016.

5.2 Hallituksen esityksen valmistelu, lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Esitys on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä yhteistyössä Kansaneläkelaitoksen kanssa. Valmistelun yhteydessä on kuultu Eläketurvakeskusta, Kuntaliittoa...

Esityksestä on valmistelun yhteydessä pyydetty lausunnot seuraavilta tahoilta: ...

Lausunnoissa katsottiin, että...

6 Riippuvuus muista esityksistä

Esitys liittyy valtion vuoden 2017 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Laki perustulokokeilusta

1 luku Yleiset säännökset

1 §. *Lain tarkoitus.* Ehdotetun lain tarkoituksena olisi toteuttaa perustulokokeilu vuosina 2017 ja 2018. Perustulokokeilun tarkoituksena olisi saada tutkittua tietoa perustulon vaikutuksista henkilöiden työmarkkinakäyttäytymiseen sekä selvittää perustulon vaikutuksia muihin henkilöiden valintoihin.

2 §. *Toimeenpano.* Pykälässä säädettäisiin perustulokokeilun toimeenpanosta. Perustulokokeilun toimeenpanoa johtaisi ja ohjaisi ylimpänä viranomaisena sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö. Lain toimeenpanosta vastaisi Kansaneläkelaitos.

3 §. *Soveltamisala ja suhde muuhun lainsäädäntöön.* Lakia perustulokokeilusta sovellettaisiin perustulokokeilun toimeenpanoon ja perustulokokeiluun valittuihin Suomessa asuviin henkilöihin. Laissa säädettäisiin siitä, miten perustulokokeilu toteutetaan ja miten perustulokokeiluun valittujen henkilöiden velvollisuudet ja oikeudet määräytyvät. Suomessa asumiseen sovellettaisiin asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain 3, 3 a ja 4 pykälää.

4 §. *Perustulokokeilun kohdejoukko.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi perustulokokeilun kohdejoukon kriteereistä. Kohdejoukolla tarkoitettaisiin sitä henkilöryhmää, josta satunnaisotannalla poimitaan kokeiluryhmään henkilöt, joille maksettaisiin perustuloa kokeilun ajan laissa säädetyn mukaisesti.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin kohdejoukon perusrajauksesta. Kohdan 1 mukaan perustulokokeilun ulkopuolelle rajattaisiin alle 25-vuotiaat, joiden kohdalla tulevan työuran muuttaminen riippuu ensisijaisesti kouluttautumisesta, eikä perustulokokeilu olisi siksi tarkoituksenmukainen alle 25-vuotiaiden ikäryhmässä. Lisäksi lainsäädäntöteitse tähän ikäryhmään kohdennetaan erityisiä toimia jo tällä hetkellä; alle 25-vuotiaat ovat ensisijaisesti koulutuspoliittisten toimien kohteena. Ehdotettu 58 vuoden ikäraja perustuu osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen 61 vuoden ikärajaan, joka tulee voimaan vuoden 2017 alusta. Kun kohdejoukko rajataan enintään 58 vuotta täyttäneisiin, kahden vuoden kokeilun aikana ei tulisi kokeilun kannalta epätarkoituksenmukaisia siirtymiä osittaiselle varhennetulle vanhuuseläkkeelle.

Kohdan 2 mukaan perustulokokeilun kohdejoukkoon kuuluisivat ne, joille Kansaneläkelaitos on maksanut peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea vuoden 2016 marraskuun. Jos työttömyys-etuutta olisi maksettu lomautuksen perusteella yhdeltäkin päivältä marraskuussa, henkilö ei kuuluisi kohdejoukkoon.

Rajoitettu kokeilubudjetti pyritään ohjaamaan sellaisiin Kansaneläkelaitoksen maksamaa työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa saaviin henkilöihin, joiden kohdalla työllistymisen edistäminen on erityisen tavoiteltavaa. Lomautettuina olevilla henkilöillä on voimassa oleva työsuhte ja heidän paluunsa työelämään on tätä kautta keskimäärin muita työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa saavia henkilöitä parempi, joten tämän ryhmän mukaan ottaminen kokeiluun ei olisi perusteltua kokeilun tavoitteiden kannalta.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan lisärajoituksia kohdejoukkoon. Kohdassa 1—6 ehdotetaan kohde-joukosta rajattavaksi erilaisia sosiaalietuuksia saavia henkilöitä. Osittain rajausta perustuu kokeilun tavoitteeseen tutkia perustulon työllisyysvaikutuksia, osittain sosiaalietuuksien yhteensovittamisen vaikeuteen perustulon kanssa.

Kohdan 7 mukaan kohdejoukkoon ei kuuluisi henkilö, jonka kotikuntalain (201/1994) mukaan määräytyvä kotikunta Suomessa sijaitsee Ahvenanmaan maakunnassa. Ahvenanmaan itsehallintoon perustuen Ahvenanmaan maakunnalla on omaa sääntelyä, mikä voisi sekoittaa tulosten tulkintaa. Tämän vuoksi on katsottu perustelluksi rajata kohdejoukon ulkopuolelle ne henkilöt, joilla on kotikuntalain mukainen kotikunta Ahvenanmaan maakunnassa.

Kohdan 8 mukaan kohdejoukkoon ei kuuluisi henkilö, jolle on määrätty holhustoimesta annetussa laissa (442/1999) tarkoitettu edunvalvoja tai jonka antama edunvalvontavaltuus on vahvistettu ennen kokeilun alkamista edunvalvontavaltuutuksesta annetun lain (648/2007) 24 §:n mukaisesti. Tämä olisi perusteltua kokeilun tarkoituksen ja tavoitteiden kannalta.

Kohdan 9 mukaan kohdejoukkoon ei kuuluisi henkilö, joka ei tosiasiallisesti asu Suomessa. Henkilön katsottaisiin tosiasiallisesti asuvan Suomessa, kun hänellä on täällä varsinainen asunto ja koti ja väestötietojärjestelmään merkitty osoite Suomessa, eikä henkilö Kansaneläkelaitoksen tietojen mukaan oleskele ulkomailla 7 §:ssä tarkoitettulla poimintahetkellä muussa tarkoituksessa kuin tavanomaisen loma- tai työmatkan tai tällaiseen rinnastettavan syyn vuoksi.

Kohdan 10 mukaan kohdejoukkoon ei kuuluisi myöskään henkilö, johon sovelletaan työskentelyn perusteella vieraan valtion sosiaaliturvalainsäädäntöä. Kohdejoukkoon voisi näin kuulua vain henkilö, jolla on liittymä ainoastaan Suomen sosiaaliturvajärjestelmään.

Kohdan 11 kohdan mukaisesti kohdejoukosta rajattaisiin myös henkilö, jonka työttömyysturvan peruspäiväraha tai työmarkkinatuki on maksettu marraskuussa 2016 työttömyysturvalain (1290/2002) 11 luvun 9 §:n 1 momentin mukaisesti kunnan sosiaalitoimelle.

5 §. Perustulokokeilun kokeilu- ja verrokkiryhmä. Pykälässä säädettäisiin perustulokokeilun kokeilu- ja verrokkiryhmästä. Arviointikirjallisuudessa tyypillisesti käytettävien voimalaskelmien perusteella kohdejoukosta valittava 2 000 henkilön kokeiluryhmä olisi riittävän suuri erottelemaan 2—3 prosenttiyksikön suuruusluokkaa olevat perustulon työllisyysvaikutukset kaikista muista työllisyyteen vaikuttavista tekijöistä. Perustulokokeilun avulla selvitetäisiin, eroaako perustulolla olevan kokeiluryhmän työllisyysaste nykyjärjestelmän mukaan jatkavan verrokkiryhmän työllisyysasteesta. Kaikissa kokeiluissa peruseriaatteena on kohdentaa kokeiltava muutos vain osaan kohdejoukosta. Verrokkiryhmä puolestaan kertoisi, mitä kokeiluryhmälle olisi tapahtunut ilman kokeilua. Koeasetelma tuottaa luotettavan arvion kokeilun vaikutuksista vain, jos verrokkiryhmä vastaa keskimääräisiltä ominaisuuksiltaan kaikin mahdollisin tavoin kokeiluryhmää. Muutoin asenteissa, motivaatioissa tai terveydentilassa olevat erot voisivat heijastua ryhmien työllistymisasteisiin. Jälkikäteen tällaisten tekijöiden aiheuttamia ryhmien välisiä työllisyyseroja olisi käytännössä mahdoton erottaa itse kokeilun vaikutuksista, joten toisiaan vastaavien tutkimusryhmien muodostuminen olisi mahdollistettava jo kokeilua suunniteltaessa. Helpoin ja yksinkertaisin tapa jakaa kohdejoukko kaikilta tavoiltaan toisiaan vastaaviin tutkimusryhmiin on satunnaistaminen. Tämä antaisi jokaiselle kohdejoukkoon kuuluvalla henkilöllä yhtäläisen mahdollisuuden päästä joko kokeilu- tai verrokkiryhmään. Samalla kaikki työllistymiseen vaikuttavat tekijät jakautuisivat satunnaisesti eri ryhmiin. Ryhmäkokojen noustessa riittävän suuriksi voidaan olla varmoja, ettei ryhmien työllistymismahdollisuuksissa esiintyisi systemaattisia eroja. Ainoa ero työllisyysasteita määrittävissä tekijöissä olisi se, että kokeiluryhmälle maksetaan perustuloa. Satunnaistaminen antaisi jo-

kaiselle kohdejoukkoon määrityvälle henkilölle yhdenvertaisen mahdollisuuden kuulua kokeilu- tai verrokkiryhmään. Viranomaisen toiminnan avoimuuden varmistamiseksi Kansaneläkelaitos testaisi ja julkistaisi valinnan toteuttavan komentojonon hyvissä ajoin ennen varsinaista kokeilu- ja verrokkiryhmän poiminta-ajankohtaa.

Pykälän 1 momentin mukaan 4 §:ssä tarkoitetusta kohdejoukosta poimittaisiin 2 000 henkilöä perustulokokeilun kokeiluryhmään 12.12.2016 Kansaneläkelaitoksessa satunnaisotannalla. Kokeiluryhmä poimittaisiin ohjelmointikomennoilla, jotka Kansaneläkelaitos julkistaa 1.12.2016.

Pykälän 2 momentissa määriteltäisiin verrokkiryhmä. Verrokkiryhmän muodostaisivat ne kohde-ryhmään kuuluvat henkilöt, joita ei ole valittu kokeiluryhmään.

Pykälän 3 momentin mukaan Kansaneläkelaitos ilmoittaisi kokeiluryhmään poimituille henkilöille perustulokokeiluun osallistumisesta, kun poiminta kokeiluun osallistuvista henkilöistä on tehty ja tämä laki on vahvistettu. Kansaneläkelaitos ilmoittaisi kokeiluryhmään poimitut henkilöt myös Verohallinnolle ja kunnille.

6 §. Perustulon määrä ja maksaminen. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin perustulon määräämistä. Perustuloa maksettaisiin kokeiluryhmään kuuluvalla henkilölle 560 euroa kalenterikuukaudessa. Jos perustuloa maksettaisiin kalenterikuukautta lyhyemmältä ajalta, perustulon määrä olisi 18,67 euroa kalenteripäivältä. Perustulo olisi saajalleen verovapaata tuloa, mistä säädettäisiin tuloverolain 92 §:ssä. Perustulon määrä olisi koko kokeilun ajan sama eli sitä ei tarkistettaisi kansaneläkeindeksillä.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan, että perustulo maksettaisiin jokaisen kalenterikuukauden toinen pankkipäivä. Perustulo maksettaisiin perustulon saajan ilmoittamalle Euroopan unionissa sijaitsevalle tilille. Yksittäinen etuuserä voidaan maksaa muullakin tavalla, jos tilille maksaminen ei ole mahdollista tai jos etuuden saaja esittää Kansaneläkelaitoksen hyväksymän erityisen syyn.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin poikkeuksesta perustulon maksuun. Perustulokokeilusta annettavan lain voimaantuloon liittyen perustulo maksettaisiin poikkeuksellisesti 9 päivänä tammikuuta 2017. Normaalia myöhäisempi maksupäivä varmistaa sen, että Kansaneläkelaitos pystyy maksamaan perustulon lain edellyttämällä tavalla.

7 §. Perustulon periminen muista etuuksista. Pykälässä säädettäisiin perustulon ja muun etuuden välisestä yhteensovittamisesta. Perustulon kanssa yhteen sovitettavia etuuksia olisivat työttömyysetuudet sekä sairausvakuutuslain (1224/2004) mukaiset sairauspäiväraha, osasairauspäiväraha, vanhempainpäiväraha ja erityishoitoraha, Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun laissa (566/2005) tarkoitettu kuntoutusraha, sekä tartuntatautilain (583/1986) 27 §:n mukainen päiväraha ja ansionmenetykskorvaus.

Pykälän 1 momentin mukaan Kansaneläkelaitos perisi maksamansa perustulon määrän 1 momentissa mainituista yhteen sovitettavista etuuksista, jotka maksetaan perustulon saajalle samalta ajalta, jolta perustulo on maksettu. Menettely olisi sama, joka on käytössä perittäessä odotettavissa olevaa etuutta vastaan myönnettyä toimeentulotukea toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) 23 §:n perusteella. Jos perustulon saaja hakisi esimerkiksi sairauspäivärahaa, hänelle laskettaisiin päivärahan määrä normaalisti. Kun päivärahaa maksettaisiin, tehtäisiin päivärahasta ensin normaali ennakonpidätys ja hakijalle maksettavasta sairauspäivärahan nettomäärästä vähennettäisiin hakijalle maksetun perustulon määrä. Jos esimerkiksi kalenterikuukaudelta maksettavan sairauspäivärahan nettomäärä olisi 1 000 euroa, hakijalle itselleen

maksettaisiin perustulon määrän ja sairauspäivärahan nettomäärän erotus 440 euroa. Perustulon määrä 560 euroa maksettaisiin vähentämään perustulomenoja. Koska perustulon perintä kohdistuu hakijalle itselleen maksettavaan etuuden nettomäärään, maksurekisterissä olisi aina oikea tieto hakijalle maksetun bruttoetuuden määrästä. Tämä on tärkeää muun muassa sen vuoksi, että perustulon saaminen ei heikentäisi eläkkeiden karttumista.

Perintä koskisi samalta ajalta maksettavaa etuutta. Jos esimerkiksi kalenterikuukaudelta maksettava sairauspäivärahan nettomäärä olisi 500 euroa, perittäisiin koko määrä perustulon rahoitukseen. Vaikka perustulo on tätä suurempi, lisäperittävä ei jäisi, koska perintä kohdistuu aina samalta ajalta maksettuun etuuteen. Perustulon saajan nettotulo ei siten koskaan laskisi nykyisestä, mutta se voisi nousta, jos yhteensovittavan etuuden nettotulo jäisi alle perustulon määrän.

Perustulon määrä perittäisiin vain perustulon saajalle itselleen maksettavista etuuksista. Jos etuus maksettaisiin työnantajalle, siitä ei tehtäisi perintää.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin työttömyyskassan velvollisuudesta maksaa Kansaneläkelaitokselle perustulon määrää vastaava osuus ansiopäivärahasta. Ansiopäiväraha olisi ainoa yhteensovittettava etuus, jota Kansaneläkelaitos ei maksa. Siksi on tarpeen säätää Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassan välisestä perintämenettelystä erikseen. Kansaneläkelaitos tekisi työttömyyskassalle perintäilmoituksen heti, kun se saa tiedon siitä, että perustulon saaja alkaa saada ansiopäivärahaa työttömyyskassalta. Jos ilmoitus saapuu työttömyyskassaan ja työttömyyskassa voi vielä periä maksettavan ansiopäivärahan nettomäärästä perustulon määrän, sen tulisi tehdä niin. Tarkan aikarajan säätäminen perintäilmoituksen tekemiselle ei ole tarpeen, koska työttömyyskassalle ei ole mitään syytä olla perimättä perustulon osuutta, jos se on teknisesti mahdollista.

8 §. Perustulon vaikutus muihin etuuksiin. Pykälän 1 momentin mukaan yleisestä asumistuesta annetun lain (938/2014) ja eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain (571/2007) mukaista asumistukea myönnettäessä perustulon määrän katsottaisiin olevan aina työttömyysturvalain 6 luvun 1 § 1 momentissa tarkoitettujen peruspäivärahan suuruinen. Myös muut asumistukilakien mukaiset huomioon otettavat tulot, kuten palkkatulot, otettaisiin tulona huomioon tämän lisäksi.

Ehdotettu säännös tekee verovapaasta perustulosta yhdenvertaisen veronalaisen työmarkkinatuen kanssa. Jos perustulo otettaisiin sellaisenaan huomioon, se alentaisi asumistuessa otettavan tulon määrää henkilöllä, joka saa perustuloa, vaikka hänen nettoansioissaan ei tapahtuisi muutosta. Jos henkilö saa perustulon lisäksi 7 §:ssä tarkoitettu yhteensovittavaa etuutta, ei perustulo vaikuta asumistukeen, jos yhteen sovittavan etuuden bruttomäärä on vähintään peruspäivärahan suuruinen.

Pykälän 2 momentin mukaan, jos perustulon saaja ryhtyisi kokeilun aikana päätoimisesti opiskelemaan opintotukilaissa tarkoitetulla tavalla, ei hänellä olisi oikeutta opintotukilain mukaiseen opintorahaan eikä asumislisään. Perustulon saajalla olisi siten näissä tilanteissa oikeus opintorahaa suurempaan perustuloon ja mahdolliseen yleiseen asumistukeen. Säännöksen tarkoituksena on mahdollistaa perustulon saajalle koulutukseen hakeutuminen niin, että valinta ei millään tavoin vaikuta hänen saamiinsa etuuksiin. Kokeilun aikana perustuloa saavalla ei myöskään olisi oikeutta opintolainan valtiontakaukseen. Lainatakauksen myöntäminen voisi olla mahdollista lisäkannustimena koulutukseen, mutta perustulokokeilussa sitä ei ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi.

9 §. Estävät sosiaali-etuudet. Pykälässä säädettäisiin perustulon maksamisen estävistä etuuksista. Maksamisen estävät etuudet on säädetty useista eri syistä. Pääasiallinen peruste olisi se, että perustulokokeilulla pyritään ensisijaisesti tutkimaan perustulon vaikutusta työllisyyteen. Siksi perustulokokeilun ulkopuolelle pyritään rajaamaan ryhmiä, jotka eivät ole työmarkkinoilla. Myös perustulon yhteensovittaminen eri etuuksien ja etuuden maksajien kanssa on haasteellista. Kun perustulon toimeenpanijoiden määrä on vähäinen, vähentää se yhteensovittamiseen liittyviä ongelmia merkittävästi.

10 §. Muut rajoitukset. Pykälässä säädettäisiin niistä tilanteista, joissa henkilölle ei maksettaisi perustuloa muusta kuin 9 §:ssä tarkoitetusta syystä. Nämä liittyisivät tilanteisiin, joissa perustulon maksaminen ei ole kokeilun tavoitteen tai perustulon toimeenpanon kannalta tarkoituksenmukaista.

Pykälän 1 momentin 1—3 kohdassa säädettäisiin tilanteista, joissa henkilö ei olisi työmarkkinoiden käytettävissä. Pitkäaikainen sairaala- tai laitoshoido, asevelvollisuuden tai siviilipalveluksen suorittaminen tai vankeusrangaistuksen suorittaminen olisivat esteenä perustulo maksamiselle.

Kohdan 4 mukaan oikeus perustuloon lakkaisi, jos perustulon saajaan aletaan tämän työskentelyn perusteella soveltaa vieraan valtion sosiaaliturvalainsäädäntöä. Näin olisi siinäkin tapauksessa, että perustulon saaja asuu edelleen Suomessa. Säännöksellä halutaan rajata perustulon saaja kuuluvaksi ainoastaan Suomen sosiaaliturvaan. Samanaikainen kuuluminen Suomen ja muun valtion sosiaaliturvaan tekisi kokeilusta hallinnollisesti monimutkaisemman, kun esimerkiksi etuuksien samanaikainen maksaminen kahdesta maasta tulisi mahdolliseksi.

Kohdan 5 mukaan oikeus perustuloon lakkaisi oleskeltaessa ulkomailla tilapäisesti pidempään kuin 30 päivän ajan. Tilapäisen oleskelun tulisi olla lisäksi satunnaista. Jos perustulon saaja tosiasiallisesti oleskelee pääosin ulkomailla ja vain lyhytaikaisesti käy Suomessa, ei hänellä olisi oikeutta perustuloon. Oikeus perustuloon olisi näin rajattu tosiasiallisesti Suomessa asuvalle kokeiluryhmään kuuluvalle henkilölle. Perustuloa ei maksettaisi, vaikka oleskelu ulkomailla yli 30 päivän mutta enintään vuoden ajan on asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain 4 §:n mukaan arvioituna luonteeltaan tilapäistä.

Kohdan 6 mukaan perustuloon ei olisi oikeutta henkilöllä, jolle on määrätty holhoustoimilain mukainen edunvalvoja.

Kohdan 7 mukaan perustuloon ei olisi oikeutta henkilöllä, jonka työttömyysetuus maksetaan työttömyysturvalain 11 luvun 9 §:n 1 momentin mukaisesti kunnan toimielimelle. Kun työttömyysetuus maksetaan kunnan toimielimelle, ei Kansaneläkelaitos voisi periä työttömyysetuudesta maksamansa perustulon määrää. Tämän vuoksi ei ole perusteltua maksaa perustuloa henkilölle, jonka työttömyysetuus maksetaan kunnan toimielimelle.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan, että kun perustulon maksaminen päättyy 1 momentissa mainitusta syystä, perustuloa maksettaisiin kuitenkin aina kalenterikuukauden loppuun asti. Tämä olisi toimeenpanon kannalta tarkoituksenmukaista. Kun perustulo maksettaisiin aina kuukauden alussa, kuukauden aikana alkanut perustulon maksamisen estävä seikka johtaisi aina takaisinperintään. Kun perustulo lakkautettaisiin tosiasiallisesti vasta estettä seuraavan kuukauden alusta, takaisinperintätilanne ei synny.

11 §. Perustulon hakeminen. Pykälän 1 momentin mukaan Kansaneläkelaitos maksaisi perustulon ilman hakemusta kokeiluryhmään kuuluville henkilöille. Kokeiluryhmään kuuluva ei

voisi itse valita, onko hän mukana perustulokokeilussa. Perustulokokeilu olisi siten kokeiluryhmään kuuluville käytännössä pakollinen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin niistä tilanteista, joissa perustulon maksaminen on keskeytynyt sen vuoksi, että henkilöllä ei ole oikeutta perustuloon 9 tai 10 §:ssä tarkoitettua syystä. Näissä tilanteissa perustulon maksaminen alkaisi uudelleen ilman hakemusta, jos henkilölle aletaan maksaa 7 §:ssä tarkoitettua yhteen sovitettavaa etuutta. Jos henkilölle ei maksettaisi yhteensovitettavaa etuutta perustulon maksamisen päättymisen jälkeen, henkilön on haettava perustuloa kirjallisesti Kansaneläkelaitokselta. Tällainen tilanne syntyisi esimerkiksi silloin, jos henkilö on työllistyttyään joutunut työtapaturmaan ja saanut jonkin aikaa tapaturmalain mukaista ansionmenetykskorvausta. Kun estävän etuuden maksaminen päättyy, henkilö voisi uudelleen hakea perustuloa.

12 §. *Velvollisuus tietojen antamiseen.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin kokeiluryhmään kuuluvan henkilön velvollisuudesta antaa Kansaneläkelaitokselle asian ratkaisemiseksi tarvittavat tiedot.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin perustulon saajan tai hänen edustajansa velvollisuudesta ilmoittaa kaikista perustulon myöntämiseen ja maksamiseen vaikuttavista muutoksista.

13 §. *Tietojen saaminen ja luovuttaminen.* Tämän lain mukaisten tietojen saamiseen ja luovuttamiseen sovelletaan, mitä työttömyysturvalain 13 luvun 1, 4, 5, 6, 7 ja 8 §:ssä säädetään Kansaneläkelaitoksen oikeudesta saada ja luovuttaa työttömyysetuutta koskevia tietoja.

14 §. *Perustuloa koskeva päätös.* Pykälän 1 momentin säädettäisiin perustuloa koskevan päätöksen antamisesta. Säännöksen mukaan Kansaneläkelaitos antaisi perustulon myöntämistä, keskeyttämistä, epäämistä, lakkauttamista ja takaisinperintää koskevassa asiassa hakijalle kirjallisen päätöksen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin päätöksen tiedoksi antamisesta.

15 §. *Perustulon perintä, kuittaaminen ja saatavan vanhentuminen.* Perustulon takaisinperintään, kuittaamiseen ja saatavan vanhentumiseen sovellettaisiin, mitä työttömyysturvalain 11 luvun 10, 13, 14 ja 15 a §:ssä säädetään työttömyysetuudesta.

16 §. *Muutoksenhaku, itseoikaisu, asiavirheen korjaaminen ja lainvoimaisen päätöksen oikaisu ja poistaminen.* Perustuloa koskevan päätöksen muutoksenhakuun, itseoikaisuun, asiavirheen korjaamiseen ja lainvoimaisen päätöksen oikaisuun ja poistamiseen sovelletaan, mitä sairausvakuutuslain 17 luvun 1—3, 3 a ja 4—5 §:ssä säädetään.

17 §. *Asian uudelleen ratkaiseminen estävän etuuden myöntämisen johdosta.* Jos perustulon saajalle myönnettäisiin takautuvasti 9 §:n mukainen perustulon maksamisen estävä etuus, Kansaneläkelaitos voisi ilman asianosaisten suostumusta asianosaista kuultuaan ratkaista asian uudelleen.

18 §. *Perustulokokeilurekisteri.* Pykälässä säädettäisiin perustulorekisteristä. Rekisteri olisi välttämätön, jotta perustulokokeilusta voidaan tehdä seurantatutkimus. Kansaneläkelaitoksen perustulokokeilurekisteriin koottaisiin perustulokokeilun kokeilu- ja verrokkiryhmään kuuluvien henkilöiden tiedot. Rekisteriin kerättyjä tietoja saisi käyttää vain perustulokokeilun hallinnoinnissa, tilastoinnissa ja kokeilua koskevissa tutkimuksissa. Rekisterin tietoja saisi yhdistää myös muiden rekistereiden tietoihin perustulon vaikutuksia tutkittaessa.

19 §. Kokeilun seuranta ja arviointi. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin kokeiluun oleellisena osana kuuluvasta kokeilun vaikutusten seurannasta ja arvioinnista. Kansaneläkelaitos suorittaisi perusturvaa koskevia tietorekisterejä ylläpitävänä viranomaisena perustulokokeilun aikana tapahtuvan seurannan ja raportoinnin valtioneuvostolle ja eduskunnalle. Mahdollisimman ajantasainen seuranta toteutettaisiin käyttämällä hyväksi Kansaneläkelaitoksen etuusrekistereitä ja työvoimahallinnon ylläpitämiä rekistereitä. Kokeilun aikana seurattaisiin perustulokokeilun vaikutuksia etuuskäytössä, työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautumisissa sekä työvoimahallinnon aktivointitoimenpiteille osallistumisissa. Lisäksi kokeilun aikana tulisi seurata perustulokokeilun aiheuttamia muutoksia henkilöiden tuloissa ja työllisyydessä. Tähän käytettäisiin Verohallinnon ja Eläketurvakeskuksen rekisteritietoja.

Kokeilun päätyttyä siitä laadittaisiin arviointi, jonka tulokset toimitettaisiin valtioneuvostolle ja eduskunnalle.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin Kansaneläkelaitoksen ja kokeilun arvioinnin toteuttajan oikeudesta saada kokeilun seuranta- ja arviointi varten välttämättömät tiedot valtion ja kunnan viranomaiselta sekä muulta julkisoikeudelliselta yhteisöltä sekä Eläketurvakeskukselta ja työttömyyskassalta.

20 §. Perustulon ulosmittaus- ja siirtämiskielto. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, että perustuloa ei saisi ulosmitata.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan, että sopimus, joka tarkoittaisi perustulon siirtämistä toiselle, olisi mitätön.

21 §. Rahoitus. Pykälän mukaan valtio rahoittaisi perustulon.

22 §. Voimaantulo. Pykälässä ehdotetaan, että laki tulisi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017, ja että se olisi voimassa 31 päivään joulukuuta 2018. Ehdotettu perustulokokeilu kestäisi siten kaksi vuotta.

Pykälän 2 momentin mukaan lakia sovellettaisiin vuosina 2017 ja 2018 toteuttavaan perustulokokeiluun. Vaikka lain voimassaolo päättyisi vuoden 2018 lopussa, lakia sovellettaisiin senkin jälkeen asioihin, jotka perustuvat perustulokokeiluun. Näitä olisivat esimerkiksi perustulon maksamiseen, muutoksenhakuun ja takaisinperintään liittyvät asiat. Myös perustulokokeilun arviointi tehtäisiin perustulokokeilua koskevan lainsäädännön voimassaolon päätyttyä.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että ennen lain voimaan voitaisiin ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin. Merkittävin tällainen toimi olisi perustulokokeilun kokeiluryhmän poiminta, joka on tarkoitus tehdä ennen lain voimaan tuloa. Koska perustuloa on tarkoitus maksaa heti vuoden 2017 alusta, tämä poiminta on tehtävä ennen kuin laki tulee voimaan.

1.2 Tuloverolaki

92 §. Verovapaat sosiaalietuudet. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 18 kohta, jonka mukaan perustulokokeilusta annetun lain mukainen perustulo ei olisi veronalaista tuloa.

2 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017 ja olemaan voimassa 31 päivään joulukuuta 2018.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki perustulokokeilusta. Perustulokokeilun tavoitteena on saada tutkittuun tietoon perustuvia arvioita perustulon vaikutuksista yksilöiden työmarkkinakäyttäytymiseen. Etuutena perustulon tarkoituksena on ennen kaikkea turvata ja parantaa perustuslain 18 §:n mukaista oikeutta työhön ja 19 §:n mukaista oikeutta sosiaaliturvaan. Esitetyt ehdotukset liittyvät erityisesti perustuslain 6, 18 ja 19, 21 ja 22 §:ään, jotka on esityksessä huomioitu.

Ehdotettu perustulokokeilulaki on merkityksellinen erityisesti perustuslain 6 §:n kannalta. Perustuslain 6 § edellyttää yksilöiden samanlaista kohtelua. Ketään ei saa asettaa eri asemaan ilman hyväksyttävää syytä. Perustuslakivaliokunta on pitänyt jonkinasteiseen erillaisuuteen johtavaa kokeilulainsäädäntöä hyväksyttävänä, ja katsonut, että yhdenvertaisuusperiaatteesta ei johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Siten määräaikainen kokeilu, jonka tarkoituksena on hankkia sääntelyn tueksi sellaista tietoa, jota ei muutoin ole saatavissa, voi ainakin tietyissä rajoissa muodostaa sellaisen hyväksyttävän perusteen, jonka nojalla muodollisesta yhdenvertaisuudesta voidaan tinkiä (esim. PeVL 20/2012 vp). Perustulokokeilun toimeenpano edellyttää, että ihmisten periaatteellisesta yhdenvertaisuudesta lain edessä on välttämätöntä tehdä rajaus. Oleellista on, että kokeilulainsäädännöllä tavoitellaan perustuslain kannalta hyväksyttäviä päämääriä, ja että kokeilu ei aiheuta kohtuuttomia eroja tai tilanteita toisaalta sen piirissä olevien välillä, ja toisaalta kokeilun ulkopuolisiin nähden.

Perustulokokeilussa perustulonsaajien oikeusasemaa ei heikennetä, mutta perustulonsaajat pääsevät muita parempaan taloudelliseen asemaan työllistyessään. Kokeilussa tehtävät erotteletut ovat kuitenkin kohtuullisia. Tämä on hyväksyttävissä, koska perustulokokeilussa tavoiteltaisiin perustuslain kannalta hyväksyttäviä päämääriä: perustulokokeilun tarkoituksena on hankkia yhteiskuntakehityksen edellyttämän sääntelyn muuttamisen ja vaikutusarvioiden tekemisen tueksi sellaista tietoa, jota ei ole saatavilla muutoin kuin kokeiluteitse. Etuutena perustulon tarkoituksena on turvata nykyistä paremmin perustuslain 19 § oikeutta sosiaaliturvaan ja perustuslain 18 §:n oikeutta työhön, sekä näiden perusoikeuksien parempaa yhteensovittamista. Perustuslain 19 §:n 2 momentissa säädetään, että ”lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella”. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan PL 19.2 §:n suojaamaan perusturvaan ei voi oleellisesti puuttua, joten perustulokokeilussa nykyisten perusturvaetuuksien taso on ollut lähtökohtana kokeiltavan perustulon tasoa määritettäessä.

Kokeilun kohdejoukko määrittäisi laissa säädetyin täsmällisin ja tarkkarajaisin kriteerein. Kohdejoukosta poimittaisiin satunnaisotantana kokeiluryhmä, jolle perustuloa maksettaisiin. Satunnaistaminen tarjoaa jokaiselle kohdejoukon henkilölle yhtäläisen mahdollisuuden päästä perustulon piiriin. Menetelmänä se siis kohtelee kaikkia laissa täsmällisesti säädetyin kohdejoukon henkilöitä tasapuolisesti. Satunnaistamisen ohjelmistokoodi julkaistaisiin ennen poiminnan suorittamista. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisella vallalla on velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Kokeilussa ei heikennettäisi siihen osallistuvien yksilöiden sosiaaliturvaetuuksien nykytasoa eikä oikeusturvaa, koska yksilö on kokeilussakin oikeutettu vähintään siihen, mihin hän on oikeutettu nykysääntelyn puitteissa. Perustulosta annetaan etuuspäätös, johon yksilö voi tarvittaessa hakea muutosta valittamalla. Tässä ehdotettu perustulokokeilu olisi määräaikainen ja päättyisi vuonna 2018.

Hallitus katsoo, että esitys ei sisällä sellaisia ehdotuksia, joiden vuoksi esitystä ei voitaisi käsitellä tavallisessa lainsäätämisenjärjestyksessä. Koska asia on periaatteellisesti tärkeä, hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

perustulokokeilusta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Lain tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on toteuttaa perustulokokeilu vuosina 2017 ja 2018. Perustulokokeilun tarkoituksena on saada tietoa perustulon vaikutuksista kokeiluun osallistuvien henkilöiden työmarkkinakäyttytymiseen sekä selvittää perustulon muita vaikutuksia.

2 §

Toimeenpano

Perustulokokeilun toimeenpanoa johtaa ja ohjaa ylimpänä viranomaisena sosiaali- ja terveysministeriö.

Tämän lain toimeenpanosta vastaa Kansaneläkelaitos.

3 §

Soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan perustulokokeilun toimeenpanoon ja perustulokokeilun kohdejoukkoon valittuihin Suomessa asuviin henkilöihin. Suomessa asuminen ratkaistaan asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain (1573/1993) 3, 3 a ja 4 §:n mukaan.

4 §

Perustulokokeilun kohdejoukko

Perustulokokeilun kohdejoukkoon kuuluvat henkilöt:

- 1) jotka ovat 25—58-vuotiaita 1 päivänä joulukuuta 2016; ja
- 2) joille Kansaneläkelaitos on maksanut vuoden 2016 marraskuussa työttömyysturvalain (1290/2002) mukaista peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea ja etuuden maksaminen ei ole perustunut lomautukseen.

Perustulokokeilun kohdejoukkoon ei kuitenkaan kuulu henkilö:

- 1) joka saa lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain (1128/1996) mukaista kotihoidon tukea;
- 2) joka saa kansaneläkelain (568/2007), takuueläkkeestä annetun lain (703/2010), työntekijän eläkelain (395/2006), julkisten alojen eläkelain (81/2016), maatalousyrittäjän eläkelain

(1280/2006), yrittäjän eläkelain (1272/2006), merimieseläkelain (1290/2006), Suomen Pankin eläkesäännön, ortodoksisesta kirkosta annetun lain (985/2006), kansanedustajan eläkkeestä ja sopeutumisrahasta annetun lain (329/1967), kansanedustajan perhe-eläkkeestä annetun lain (107/1990), valtioneuvoston jäsenten oikeudesta eläkkeeseen ja hänen jälkeensä suoritettavasta perhe-eläkkeestä annetun lain (870/1977) mukaista tai muuta työ- tai virkasuhteeseen, yrittäjätoimintaan tai luottamustehtävään perustuvaa perhe-eläkettä.

3) joka saa työtapaturma- ja ammattitautilain (459/2015), maatalousyrittäjän työtapaturma- ja ammattitautilain (873/2015), sotilastapaturmalain (1211/1990), tapaturmavakuutuslain (608/1948), maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslain (1026/1981) tai urheilijan tapaturma- ja eläketurvasta annetun lain (276/2009) mukaista perhe-eläkettä;

4) joka saa sotilasvammalain (404/1948) mukaista huoltoeläkettä;

5) joka saa liikennevakuutuslain (460/2016), potilasvahinkolain (585/1986) tai rikosvahinkolain (1204/2005) mukaista korvausta elatuksen menetyksestä;

6) joka saa maatalousyrittäjien luopumistuesta annetun lain (1293/1994) tai maatalouden harjoittamisesta luopumisen tukemisesta annetun lain (612/2006) mukaista luopumistukea;

7) jonka kotikuntalain (201/1994) mukaan määräytyvä kotikunta Suomessa sijaitsee Ahvenanmaan maakunnassa;

8) jolle on määrätty holhousvoimasta annetussa laissa (442/1999) tarkoitettu edunvalvoja tai jonka antama edunvalvontavaltuus on vahvistettu ennen kokeilun alkamista edunvalvontavaltuutuksesta annetun lain (648/2007) 24 §:n mukaisesti;

9) joka ei tosiasiallisesti asu Suomessa;

10) johon sovelletaan työskentelyn perusteella vieraan valtion sosiaaliturvalainsäädäntöä;

11) jonka työttömyysturvan peruspäiväraha tai työmarkkinatuki on maksettu marraskuussa 2016 työttömyysturvalain 11 luvun 9 §:n 1 momentin mukaisesti kunnan toimielimelle erityisen painavan syyn perusteella.

5 §

Perustulokokeilun kokeilu- ja verrokkiryhmä

Kansaneläkelaitos poimii edellä 4 §:ssä tarkoitettusta kohdejoukosta satunnaisotannalla 2 000 henkilöä, joille maksetaan perustuloa (kokeiluryhmä). Poiminta tehdään 12 päivänä joulukuuta 2016.

Ne kohdejoukkoon kuuluvat, jotka eivät kuulu kokeiluryhmään, muodostavat verrokkiryhmän.

Kansaneläkelaitos ilmoittaa kokeiluryhmään poimituille perustulokokeiluun osallistumisesta, kun poiminta kokeiluun osallistuvista henkilöistä on tehty ja tämä laki on vahvistettu. Kansaneläkelaitos ilmoittaa kokeiluryhmään poimitut Verohallinnolle ja kunnille.

6 §

Perustulon määrä ja maksaminen

Perustulon määrä on 560 euroa kalenterikuukaudessa. Jos perustuloa maksetaan kalenterikuukautta lyhyemmältä ajalta, perustulon määrä on 18,67 euroa kalenteripäivältä.

Perustulo maksetaan kunkin kuukauden toisena pankkipäivänä perustulon saajan ilmoittamalle Euroopan unionissa sijaitsevalle tilille. Yksittäinen etuuserä voidaan maksaa muullakin tavalla, jos tilille maksaminen ei ole mahdollista tai jos etuuden saaja esittää Kansaneläkelaitoksen hyväksymän erityisen syyn.

Tammikuun 2017 perustulo maksetaan kuitenkin 9 päivänä tammikuuta 2017.

7 §

Perustulon periminen muista etuuksista

Kansaneläkelaitos perii maksamansa perustulon määrän perustulon saajalle samalta ajalta maksettavasta:

- 1) työttömyysturvalain mukaisesta työttömyysetuudesta;
- 2) sairausvakuutuslaissa (1224/2004) tarkoitetusta sairauspäivärahasta, osasairauspäivärahasta, vanhempainpäivärahasta ja erityishoitorahasta, Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetussa laissa (566/2005) tarkoitetusta kuntoutusrahasta sekä tartuntatautilain (583/1986) 27 §:ssä tarkoitetusta päivärahasta ja ansionmenetykskorvauksesta.

Työttömyyskassan on maksettava perustulon määrää vastaava osuus ansiopäivärahasta Kansaneläkelaitokselle, jos Kansaneläkelaitos on tehnyt perustulon perintää koskevan ilmoituksen työttömyyskassalle.

8 §

Perustulon vaikutus muihin etuuksiin

Yleisestä asumistuesta annetun lain (938/2014) ja eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain (571/2007) mukaista asumistukea myönnettäessä perustulon määrän katsotaan olevan aina vähintään työttömyysturvalain 6 luvun 1 § 1 momentissa tarkoitetun peruspäivärahan suuruinen.

Perustulon saajalla ei ole oikeutta opintotukilain (65/1994) mukaiseen opintorahaan, asumislisään ja opintolainan valtioneuvoston määräämiseen.

9 §

Estävät sosiaalietuudet

Perustuloon ei ole oikeutta henkilöllä, joka saa:

1) kansaneläkelain, takuueläkkeestä annetun lain, työntekijän eläkelain, julkisten alojen eläkelain, maatalousyrittäjän eläkelain, yrittäjän eläkelain, merimieseläkelain, Suomen Pankin eläkesäännön, ortodoksisesta kirkosta annetun lain, kansanedustajan eläkkeestä ja sopeutumisrahaa annetun lain, kansanedustajan perhe-eläkkeestä annetun lain tai valtioneuvoston jäsenen oikeudesta eläkkeeseen ja hänen jälkeensä suoritettavasta perhe-eläkkeestä annetun lain mukaista tai muuta työ- tai virkasuhteeseen, yrittäjätoimintaan tai luottamustehtävään perustuva eläkettä;

2) sotilasvammalain mukaista päivärahaa, elinkorkoa, täydennyskorkoa tai huoltoeläkettä;

3) liikennevakuutuslain, potilasvahinkolain tai rikosvahinkolain mukaista korvausta eläkkeen menetyksestä;

4) maatalousyrittäjien luopumistuesta annetun lain tai maatalouden harjoittamisesta luopumisen tukemisesta annetun lain mukaista luopumistukea;

5) työntekijän eläkelain 3 §:ssä mainittujen lakien taikka eläkeohjesäännön tai eläkesääntöjen mukaista kuntoutusrahaa; tai

6) aikuiskoulutustuesta annetun lain (1276/2000) mukaista aikuiskoulutustukea;

7) työtapaturma- ja ammattitautilain, maatalousyrittäjän työtapaturma- ja ammattitautilain tai sotilastapaturmalain mukaista ansionmenetykskorvausta tai perhe-eläkettä, tapaturmavakuutuslain tai maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslain mukaista päivärahaa, tapaturmaeläkettä tai perhe-eläkettä taikka tapaturmavakuutuslain perusteella korvattavasta kuntoutuksesta annetun lain (625/1991) mukaista päivärahaa tai tapaturmaeläkettä;

- 8) urheilijan tapaturma- ja eläketurvasta annetun lain mukaista tapaturmaeläkettä tai perhe-eläkettä;
- 9) lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain mukaista kotihoidon tukea;
- 10) 1—9 kohdassa mainittua etuutta vastaavaa ulkomailta maksettavaa etuutta.

10 §

Muut rajoitukset

Perustuloon ei ole oikeutta henkilöllä:

- 1) joka on ollut yhdenjaksoisesti vähintään 90 päivää sairaala- tai muussa tähän verrattavassa laitoshoidossa;
- 2) joka on suorittamassa asevelvollisuutta tai siviilipalvelusta;
- 3) joka suorittamassa vankeusrangaistusta;
- 4) johon sovelletaan työskentelyn perusteella vieraan valtion sosiaaliturvalainsäädäntöä;
- 5) joka oleskelee ulkomailla lukuun ottamatta satunnaista, enintään 30 päivää kestävästä ulkomaan matkasta;
- 6) jolle on määrätty holhoustoimesta annetun lain mukainen edunvalvoja;
- 7) jonka työttömyysetuus maksetaan työttömyysturvalain 11 luvun 9 §:n 1 momentin mukaisesti kunnan toimielimelle.

Perustuloa maksetaan kuitenkin sen kalenterikuukauden loppuun, jonka aikana oikeus perustuloon on päättynyt 1 momentissa mainitusta syystä.

11 §

Perustulon hakeminen

Kansaneläkelaitos maksaa perustulon ilman hakemusta kokeiluryhmään kuuluville henkilöille, jotka saavat työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa.

Jos perustulon maksaminen päättyy kokeilun aikana 9 tai 10 §:ssä tarkoitettua syystä, alkaa perustulon maksaminen uudelleen ilman hakemusta, jos henkilölle aletaan maksaa 7 §:ssä tarkoitettua yhteen sovitettavaa etuutta eikä henkilö saa 9 §:ssä mainittua estävää etuutta. Jos henkilölle ei makseta yhteen sovitettavaa etuutta perustulon maksamisen päättymisen jälkeen, henkilön on haettava perustuloa kirjallisesti Kansaneläkelaitokselta.

12 §

Velvollisuus tietojen antamiseen

Kokeiluryhmään kuuluvan on annettava Kansaneläkelaitokselle asian ratkaisemiseksi tarvittavat tiedot.

Perustulon saajan on ilmoitettava kaikista perustulon myöntämiseen ja maksamiseen vaikuttavista muutoksista.

13 §

Tietojen saaminen ja luovuttaminen

Tämän lain mukaisten tietojen saamiseen ja luovuttamiseen sovelletaan, mitä työttömyysturvalain 13 luvun 1 ja 4—8 §:ssä säädetään Kansaneläkelaitoksen oikeudesta saada ja luovuttaa työttömyys-etuutta koskevia tietoja.

14 §

Perustuloa koskeva päätös

Kansaneläkelaitos antaa perustulon myöntämistä, keskeyttämistä, epäämistä, lakkauttamista ja takaisinperintää koskevassa asiassa perustulokokeilussa olevalle kirjallisen päätöksen.

Päätöksen tiedoksi antamisesta säädetään Kansaneläkelaitoksesta annetussa laissa (731/2001).

15 §

Perustulon perintä, kuittaaminen ja saatavan vanhentuminen

Perustulon takaisinperintään, kuittamiseen ja saatavan vanhenemiseen sovelletaan, mitä työttömyysturvalain 11 luvun 10, 13, 14, ja 15 a §:ssä säädetään työttömyysetuudesta.

16 §

Muutoksenhaku, itseoikaisu, asiavirheen korjaaminen ja lainvoimaisen päätöksen oikaisu ja poistaminen

Perustuloa koskevan päätöksen muutoksenhakuun, itseoikaisuun, asiavirheen korjaamiseen ja lainvoimaisen päätöksen oikaisuun ja poistamiseen sovelletaan, mitä sairausvakuutuslain 17 luvun 1—3, 3 a, 4 ja 5 §:ssä säädetään.

17 §

Asian uudelleen ratkaiseminen estävän etuuden myöntämisen johdosta

Jos perustulon saajalle on takautuvasti myönnetty 9 §:ssä tarkoitettu perustulon maksamisen estävä etuus, Kansaneläkelaitos voi ilman asianosaisten suostumusta asianosaista kuultuaan ratkaista perustuloa koskevan asian uudelleen.

18 §

Perustulokokeilurekisteri

Perustulokokeilun kokeiluryhmässä ja verrokkiryhmässä mukana olevien henkilöiden tiedot kootaan Kansaneläkelaitoksen perustulokokeilurekisteriin. Rekisteriin kerättyjä tietoja saa käyttää vain perustulokokeilun hallinnoinnissa, tilastoinnissa ja kokeilua koskevissa tutkimuksissa. Rekisterin tietoja saa yhdistää myös muiden rekistereiden tietoihin perustulon vaikutuksia tutkittaessa.

19 §

Kokeilun seuranta ja arviointi

Kansaneläkelaitos seuraa kokeilun toteutumista sekä raportoi kokeilusta valtioneuvostolle ja edus-kunnalle. Kokeilusta laaditaan sen päätyttyä arviointi, joka toimitetaan valtioneuvostolle ja eduskunnalle.

Kansaneläkelaitoksella ja 1 momentissa tarkoitettulla kokeilun arvioinnin toteuttajalla on oikeus saada tietoja 1 momentissa tarkoitettua seurantaa ja arviointia varten välttämättömät tiedot:

- 1) valtion ja kunnan viranomaiselta sekä muulta julkisoikeudelliselta yhteisöltä;
- 2) Eläketurvakeskukselta ja työttömyyskassalta.

20 §

Perustulon ulosmittaus- ja siirtämiskielto

Perustuloa ei saa ulosmitata.

Sopimus, joka tarkoittaa perustulon siirtämistä toiselle, on mitätön.

21 §

Rahoitus

Perustulo rahoitetaan valtion varoista.

22 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2018.

Tätä lakia sovelletaan vuosina 2017 ja 2018 toteutettavaan perustulokokeiluun.

Ennen lain voimaan voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimiin.

2.

Laki

tuloverolain 92 §:n väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään tuloverolain (1535/1992) 92 §:ään siitä lailla 946/2008 kumotun 18 kohdan tilalle
väliaikaisesti uusi 18 kohta seuraavasti:

92 §

Verovapaat sosiaalietuudet

Veronalaista tuloa eivät ole:

18) perustulokokeilusta annetussa laissa (/) tarkoitettu perustulo;

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20____ ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2018.

Helsingissä _____ päivänä _____ kuuta 2016

Pääministeri

Juha Sipilä

Sosiaali- ja terveysministeri Pirkko Mattila