

RP 215/2016 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om försök med basinkomst och lag om temporär ändring av 92 § i inkomstskattelagen och 17 § i lagen om förskottsuppbörd

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att en ny lag om försök med basinkomst och en lag om ändring av inkomstskattelagen och lagen om förskottsuppbörd stiftas. Det föreslås att försöket med basinkomst genomförs 2017 och 2018. Under försöket kommer Folkpensionsanstalten att betala 560 euro per månad i basinkomst till dem som valts ut för försöket. Det föreslås att basinkomsten ska utgöra skattefri inkomst för basinkomsttagaren och dennes övriga inkomster kommer inte att minska beloppet av basinkomsten.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2017 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2017 och gälla till och med den 31 december 2018.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
INNEHÅLL	2
ALLMÅN MOTIVERING	3
1 INLEDNING.....	3
2 NULÄGE	3
2.1 Lagstiftning och praxis.....	3
2.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen inom Europeiska unionen.....	3
<i>Schweiz</i>	3
<i>Nederländerna</i>	3
<i>Storbritannien och Nordirland</i>	4
<i>Frankrike</i>	4
<i>EU-lagstiftningen</i>	4
2.3 Bedömning av nuläget	5
3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN.....	5
3.1 Målsättning	5
3.2 Alternativ	6
3.3 De viktigaste förslagen.....	7
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	8
4.1 Ekonomiska konsekvenser	8
4.2 Konsekvenser för enskildas ställning och för hushållens ställning.....	10
4.3 Konsekvenser för kommunerna och myndigheterna.....	11
4.4 Samhälleliga konsekvenser	11
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	12
5.1 Förstudien i försöket med basinkomst	12
5.2 Beredningen av regeringens proposition, remissyttranden och hur de har beaktats	12
6 SAMBAND MED ANDRA PROPOSITIONER.....	14
DETALJMOTIVERING	15
1 LAGFÖRSLAG	15
1.1 Lagen om försök med basinkomst	15
1 kap. Allmänna bestämmelser.....	15
1.2 Inkomstskattelagen	21
1.3 Lagen om förskottsuppbörd	22
2 IKRAFTTRÄDANDE	22
3 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING	22
LAGFÖRSLAG	24
1. Lag om försök med basinkomst	24
2. Lag om temporär ändring av 92 § i inkomstskattelagen	30
3. Lag om temporär ändring av 17 § i lagen om förskottsuppbörd	31

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

Propositionen syftar till att genomföra målet om genomförande av ett försök med basinkomst i programmet för statsminister Juha Sipiläs regering. I propositionen föreslås bestämmelser om ett försök med basinkomst som ska genomföras 2017 och 2018. Propositionen har också samband med regeringens spetsprojekt för att öka klientorienteringen i hälso- och välfärdstjänsterna, där försöket med basinkomst utgör ett led. Därmed utgör propositionen också ett led i regeringens ambition om att införa en försökskultur.

Det föreslagna försöket har samband med ett mer omfattande projekt som utreder möjligheten att införa basinkomst. Avsikten är att den andra, mer omfattande fasen i basinkomstförsöket ska inleds vid ingången av 2018.

2 Nuläge

2.1 Lagstiftning och praxis

I Finlands socialförsäkringslagstiftning finns inga bestämmelser om basinkomst, och något försök som liknar det föreslagna har aldrig tidigare genomförts. Det nuvarande systemet för social trygghet i Finland består av ett stort antal förmåner som betalas parallellt. På grund av de många parallella förmånerna och den behovsprövning som tillämpas på dem kan systemet för social trygghet föra in förmånstagarna i såväl flitfallor som byråkratifällor, som hindrar dem från att ta emot i synnerhet deltidsarbete eller kortvariga anställningar.

Basinkomst definieras som en individuell förmån som betalas regelbundet, villkorslöst och utan behovsprövning. I en del basinkomstmodeller betalas förmånen till alla medlemmar i samhället, men ofta avgränsas den till att endast omfatta myndiga personer. I de diskussioner som förs i Finland hänvisar man i allmänhet till en modell med partiell basinkomst, där basinkomsten ersätter en del av de behovsprövade förmånerna men där sådana förmåner kvarstår som, om de ersattes, antingen skulle leda till en försämring av den berörda personens ställning eller som det annars inte vore ändamålsenligt att ersätta.

2.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen inom Europeiska unionen

Schweiz

I Schweiz ordnades den 5 juni 2016 en folkomröstning om införande av basinkomst i hela landet. Folkomröstningen ledde inte till att man införde basinkomst, men i Lausanne har man fattat ett politiskt beslut om att ordna ett regionalt försök.

Nederländerna

Försök med basinkomst planeras för närvarande i flera nederländska städer. Försöken i Nederländerna är mindre till upplägget och omfattningen än basinkomstförsöket i Finland, som piloteras genom det föreslagna basinkomstförsöket. I försöken i Nederländerna vill man i synnerhet få svar på huruvida basinkomsten, som kräver mindre behovsprövning och byråkrati, fungerar bättre än den traditionella aktiveringspolitiken där fokus ligger på den enskildes skyldighet att delta i de anvisade åtgärderna. Det nuvarande systemet upplevs i Nederländerna som byråkratiskt tungrott och ineffektivt och försöken syftar till att söka nya alternativ till det. Till skillnad från det finländska försöket fokuserar de nederländska försöken inte enbart på att un-

RP 215/2016 rd

dersöka basinkomsten, utan basinkomsten utgör en mindre del av de planerade försöksupplägen.

Storbritannien och Nordirland

I Storbritannien tillämpas systemet Universal Credit, som är en förmån som liknar basinkomst och som utgör en sammanslagning av sex tidigare skatteavdragsförmåner och förmåner inom utkomstskyddet för arbetslösa. Också bostadsbidragen och de stöd som gäller barn har integrerats i Universal Credit-förmånen. Till personer med funktionsnedsättning och vårdnadshavare betalas tilläggsdelar. Beloppet av förmånen beror på hushållets inkomster, inte på individuella inkomster. Hushållets övriga inkomster minskar förmånen med 62 procent. Förmånen söks helt och hållet på elektronisk väg. Den som inte har någon datakommunikationsförbindelse kan fylla i ansökan elektroniskt antingen på den lokala Arbetskraftsbyrån (Jobcentre Plus) eller på biblioteket. Efter att ha fyllt i den elektroniska ansökan ska förmånstagaren besöka Arbetskraftsbyrån för en intervju, i samband med vilket förmånstagaren dessutom undertecknar en förbindelse som klargör hans eller hennes rättigheter och skyldigheter. I förbindelsen klargörs också vilka sanktioner som gäller i fråga om förmånstagarens beteende. Sanktioner kan vara tillämpliga i upp till tre år. Förvaltningen av Universal Credit-modellen är underställd Storbritanniens arbets- och pensionsdepartement (Department for Work and Pensions). Arbetskraftsbyråerna fattar betalningsbesluten. Förmånerna betalas direkt till förmånstagarens bankkonto. Om förmånstagaren saknar bankkonto finns det alternativa betalningssätt.

Frankrike

I Frankrike har man föreslagit basinkomst som en lösning på fattigdoms- och incitamentproblemen i systemet med social trygghet. Förslaget utgår från en gradvis övergång till basinkomst. Det första steget skulle vara att utvidga den nuvarande s.k. aktiva solidaritetsinkomsten (revenu de solidarité active, RSA) till att också omfatta barn. RSA syftar till att komplettera en otillräcklig arbetsinkomst, garantera en minimiinkomst, främja sysselsättning och bekämpa social utslagning. Det föreslås att RSA ska betalas till personer över 25 år, men också till personer under 25 år som har vårdnaden om åtminstone ett barn. De som får RSA är skyldiga att söka arbete, vidta sådana åtgärder som behövs för att utveckla den egna aktiviteten och följa de föreskrivna sysselsättningsåtgärderna. Målet är att RSA-systemet ska bli en universell, automatisk och individuell förmån. I april 2016 lämnade en kommitté ledd av Christophe Sirugue en proposition till premiärministern där man bl.a. rekommenderade att de befintliga grundtrygghetsförmånerna slås samman till en enda grundtrygghetsförmån. I Frankrike planerar man regionala försök i syfte att testa basinkomst eller snarlika system.

EU-lagstiftningen

De sociala trygghetssystemen hör till EU-medlemsstaternas nationella behörighet. EU-domstolen har emellertid i sin rättspraxis ansett att även om sociallagstiftningen hör till medlemsstaternas behörighet får den nationella regleringen inte stå i strid med unionsrätten. Dessutom har EU i grundfördragen getts behörighet att utfärda sådan lagstiftning på området för social trygghet som behövs för att genomföra den fria rörligheten för arbetstagare och andra enskilda personer. Den viktigaste sekundära unionslagstiftningen på området för social trygghet är förordningarna om samordning av de sociala trygghetssystemen (EG) nr 883/2004 och 987/2009, förordning (EU) nr 492/2011 om Arbetskraftens fria rörlighet inom unionen samt direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier.

2.3 Bedömning av nuläget

Perioder av kortvarigt och lågavlönat arbete kan i vissa situationer leda till att den disponibla inkomsten för en person som får sociala förmåner ökar bara lite eller inte alls som en följd av förvärvsarbetet, eftersom det intjänade beloppet dels är skattepliktig inkomst, dels minskar beloppet av de sociala förmåner som personen får. Dessa s.k. flitfällor medför att det inte är ekonomiskt lönsamt för en person att ta emot arbete (arbetslöshetsfälla) eller arbeta mera (inkomstfälla). Systemet för social trygghet baserar sig på behovsprövning och förutsätter därför att förmånstagaren lämnar utredningar om eventuella arbetsinkomster, vilket i sin tur medför fördröjningar och avbrott i betalningen av förmåner. Dessa s.k. byråkratifällor kan bidra till att förmånstagaren inte kan ta emot framför allt deltidsarbete och kortvariga anställningar. Självanställning som bisyssla är inte heller något incitament om det finns en risk för att man förlovar den sociala tryggheten på grund av den ändrade statusen. Risken för att betalningen av förmåner avbryts behöver inte ens vara reell för att den ska utgöra ett psykologiskt hinder för arbete. Grunderna på vilka de sociala förmånerna bestäms kan i många fall förefalla komplicerade ur förmånstagarens synvinkel. Förmånstagaren kan därför inte alltid bedöma i vilken mån små löneinkomster kan påverka beviljandet eller betalningen av förmåner. De ovan beskrivna problemen i det nuvarande systemet för social trygghet kan inte anses vara ändamålsenliga vare sig med tanke på individen eller på samhället.

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

3.1 Målsättning

Propositionen syftar till att genomföra ett försök med basinkomst, utifrån vilket man kan bedöma om den sociala tryggheten kan reformeras med hjälp av en basinkomst så att i synnerhet de flitfällor som anknyter till arbete minskar.

Försöket med basinkomst syftar till att klarlägga vilka konsekvenser en basinkomst som betalas utan behovsprövning har för arbetsmarknadsbeteendet och delaktigheten i fråga om de personer som när försöket inleds är arbetslösa och får arbetsmarknadsstöd eller grunddagpenning. Eftersom man i basinkomstförsöket primärt är intresserad av de arbetsmarknadseffekter avvecklandet av flitfällorna kommer att få, har sysselsättningen varit den primära resultatvariabeln vid planeringen av basinkomstförsöket. Sekundära bedömningsobjekt är hur basinkomsten påverkar den utsträckning i vilken förmånstagaren anmäler sig som arbetslös arbetssökande eller utnyttjar Arbetskraftsförvaltningens tjänster, samt vilka förändringar basinkomsten medför i inkomsterna för dem som får basinkomst. För att öka transparensen i försöket och förhindra snedvridning av resultaten är det skäl att begränsa mängden resultatvariabler. Om man till försöket valde ut tio sinsemellan oberoende resultatvariabler skulle detta i slutrapporten redan med 40 procents sannolikhet ge betydande effekter, även om basinkomsten i verkligheten inte skulle påverka en enda resultatvariabel. Det att man begränsar antalet resultatvariabler och baserar planeringen av försöket på sysselsättningseffekterna utesluter emellertid inte att försöket används som material i senare undersökningar för att ge information också i frågor som gäller exempelvis hälsa, utbildning eller subjektivt välbefinnande.

Ett brett försök med basinkomst gör det också möjligt att få en väsentligt mer tillförlitlig bedömning än tidigare av hur förändringar i den disponibla inkomsten och skatterna avspeglas i enskilda personers beslut att ta emot arbete eller öka sin arbetsinsats. Denna s.k. arbetsutbudselasticitet har en central roll när statsförvaltningen planerar ändringar i den sociala tryggheten och i skattesystemet och förhandsbedömer konsekvenserna av ändringarna. Att man får fram väsentligt mer tillförlitliga elasticitetsestimat öppnar nya slags möjligheter för kommande reformer av den sociala tryggheten och av skattesystemet, också i det fall att basinkomsten inte blir mer än ett försök.

Om försöksgruppen och jämförelsegruppen i genomsnitt motsvarar varandra ger de förändringar som kan observeras i de olika gruppernas sysselsättningsgrader en tillförlitlig bedömning av den arbetsutbudselasticitet som beskriver konsekvenserna av basinkomsten för arbetsmarknadsintegrationen. De bedömningar av arbetsutbudselasticiteten som man får fram genom försöket gör det också möjligt att utveckla mikrosimuleringsmodeller som kan utnyttjas vid förhandsbedömningen av politiska åtgärder. För närvarande genererar de mikrosimuleringsmodeller som används inom statsförvaltningen och annanstans bara oföränderliga (statiska) kalkyler, där effekterna av reformerna på beteendet (de s.k. dynamiska effekterna) inte beaktas.

Försöket med basinkomst är också ett led i regeringens mål att främja införandet av en försökskultur i det politiska beslutsfattandet. Med försökskultur avses att man ökar andelen politiskt beslutsfattande som baserar sig på vetenskapligt underbyggd information.

3.2 Alternativ

Den forskargrupp som genomförde förstudien i basinkomstförsöket beslutade att rekommendera att partiell basinkomst tas som utgångspunkt för planeringen av försöket. De övriga alternativ som fanns med i förstudien gallrades ut av olika orsaker. En allmän basinkomst, som skulle ersätta de befintliga inkomstrelaterade förmånerna, är inte vare sig samhällspolitiskt eller ekonomiskt möjlig att införa. Ett försök med negativ inkomstskatt och modeller som baserar sig på detta skulle kräva ett fungerande inkomstregister, och något sådant finns inte ännu. Partiell basinkomst ansågs på såväl mikro- som makroekonomiska grunder, dvs. både med tanke på hushållen och på samhällsekonomin, vara det mest realistiska alternativet för ett försök. Också försöksbudgeten ställde vissa begränsningar.

I de modeller med partiell basinkomst som forskargruppen granskade ersätter basinkomsten de nuvarande grundtrygghetsförmånerna. Därför är nettonivån för arbetsmarknadsstödet och grunddagpenningen den vettigaste utgångspunkten för den lägsta modell som testas. Miniminivån kommer då att ligga vid ca 560 euro. Att försvaga den nuvarande sociala tryggheten i ett obligatoriskt försök skulle vara problematisk ur grundlagssynvinkel, och det skulle också öka försörjningsproblemen för dem som är beroende av grundtrygghetsstöd.

Försökets huvudsyfte är att få ett i vetenskapligt hänseende tillförlitligt svar på frågan om för hur många personer basinkomsten främjade sysselsättningen. För att klargöra detta måste man få en tillförlitlig uppfattning om vad som skulle ha hänt med de personer som fick basinkomst under försöket, om försöket inte hade genomförts. Detta är omöjligt att utreda på individnivå, eftersom man inte samtidigt kan både betala och låta bli att betala basinkomst till någon. Med en tillräckligt stor försöksgrupp och en kontrollgrupp som i alla tänkbara hänseenden motsvarar försöksgruppen kan man emellertid klarlägga de genomsnittliga sysselsättnings- och andra effekterna av basinkomsten i de olika grupperna.

Om basinkomstförsöket genomfördes på frivillig basis skulle sannolikt endast sådana personer anmäla sig som frivilliga som upplever att de på något sätt kan ha nytta av försöket. Bakom människors villighet att delta i ett försök kan ligga faktorer som exempelvis attityder eller vetenskap om en kommande arbetsplats. I extrema fall skulle alla de som vet att de kommer att börja arbeta under den tid som försöket pågår anmäla sig som frivilliga. I kontrollgruppen skulle då endast kvarstå personer som av någon orsak inte har lyckats i sitt arbetssökande. Slutrapporten från försöket skulle då visa på stora sysselsättande effekter, som emellertid inte skulle bero på basinkomsten. Alla försöksdeltagarna skulle ha fått arbete lika snabbt också utan försöket. Genom att göra deltagandet obligatoriskt för dem som väljs ut till försöket kan man undvika sådana urvalsproblem.

Försöket innebär att det inte omedelbart börjar betalas basinkomst åt hela befolkningen. Den som genomför försöket måste tillämpa någon regel för att välja vem som får och vem som inte får basinkomst under försöket. För att resultaten ska vara trovärdiga är det ytterst viktigt att urvalsprocessen genomförs så att den grupp som får basinkomst under försöket och den grupp som fortsätter enligt det nuvarande systemet i alla tänkbara hänseenden motsvarar varandra. Om basinkomst endast betalades till lättsysselsatta personer skulle situationen motsvara det ovan beskrivna problemet, där endast villiga personer väljs ut. Försöksgruppen skulle få arbete snabbare än andra, men av andra orsaker än själva basinkomsten. Om basinkomst endast betalades till svårssysselsatta personer skulle sysselsättningsgraden bland dem som får basinkomst bli lägre än bland kontrollgruppen, också i det fall att basinkomsten de facto skulle ha främjat sysselsättningen hos dem som fick basinkomst.

Det enklaste och mest tillförlitliga sättet att säkerställa att försöks- och kontrollgruppen i största möjliga utsträckning motsvarar varandra är att ta ut de personer som ska få basinkomst genom randomisering. Genom randomisering säkerställer man att varje person i målgruppen har lika möjligheter att höra till den krets som får basinkomst. Som en följd av randomisering finns det inte heller några systematiska skillnader mellan försöks- och kontrollgrupperna med avseende på de faktorer som kan påverka sysselsättningen, inklusive svårönskbara faktorer som exempelvis attityder, den egna hälsan och anhörigas hälsa eller personlig förmåga. Den enda systematiska skillnaden mellan grupperna är att de som tagits ut till försöksgruppen får basinkomst medan kontrollgruppen fortsätter inom ramen för det nuvarande systemet. En kontrollgrupp som till alla delar motsvarar försöksgruppen visar vad som skulle ha hänt med dem som får basinkomst om de hade fortsatt inom det nuvarande systemet. Då kan alla de skillnader i gruppernas genomsnittliga sysselsättningstal som kan observeras under försökets gång härledas till basinkomsten.

Försöksupplägget fördelar alla faktorer som påverkar sysselsättningen slumpmässigt mellan grupperna. Om grupperna är mycket små är det dock möjligt att skillnaderna i sysselsättningstalen grupperna emellan beror på någon annan faktor än basinkomsten. Man måste därför säkerställa att försöks- och kontrollgrupperna är så stora att oförutsedda faktorer hos enskilda individer, exempelvis insjuknande, inte i alltför hög grad reflekteras i de genomsnittliga värdena för grupperna. En annan faktor som styr valet av urvalsstorlek är storleken på den förväntade sysselsättande effekten. Ju mindre den sysselsättande effekten förväntas vara, desto större måste försöks- och kontrollgrupperna vara.

Randomiseringen görs på individnivå. För att urvalet ska vara representativt och ge allmängiltiga resultat är den primära utgångspunkten den att urvalet är riksomfattande. För att undvika snedvridning av resultaten är deltagande i försöket obligatoriskt. Med ett urval som baserar sig på frivillighet kan man inte få tillförlitliga resultat. Eftersom försöksbudgeten är begränsad måste man vid fastställandet av målgruppen fokusera på de grupper där basinkomsten kan antas påverka beteendet.

3.3 De viktigaste förslagen

I denna proposition föreslås det att ett försök med basinkomst inleds 2017. Basinkomstförsökets primära mål gäller sysselsättningen. Till målgruppen hör således inte sådana grupper vars sysselsättning det inte lönar sig att försöka förbättra med basinkomsten, såsom exempelvis personer som får ålderspension, eller personer vars nuvarande verksamhet inte i första hand siktar på sysselsättning, såsom exempelvis studerande, vilkas primära mål är att avlägga examen. Därmed tas i basinkomstförsöket med vissa begränsningar in personer som får arbetslöshetsförmåner från Folkpensionsanstalten.

I basinkomstförsöket tas alltså med vissa begränsningar in personer som får arbetslöshetsförmåner från Folkpensionsanstalten. De förmåner som Folkpensionsanstalten betalar ut kan användas för att bredda försöksbudgeten och få ett urval som är tillräckligt stort med tanke på försöket. För att undvika urvalsbias måste försöket på de grunder som anges i avsnitt 3.2 vara obligatoriskt. Ur målgruppen tas genom slumpmässigt urval ut en försöksgrupp på 2 000 personer till vilka det betalas basinkomst. Eftersom det rör sig om ett obligatoriskt försök bör nivån för den lägsta basinkomst som prövas fastställas till motsvarande nivå som arbetsmarknadsstödet och grunddagpenningen. Därför föreslås ett basinkomstbelopp på 560 euro. Det föreslås att basinkomsten ska utgöra skattefri inkomst för basinkomsttagaren. Att försvaga den nuvarande sociala tryggheten i ett obligatoriskt försök skulle vara problematisk ur grundlagsynvinkel, och det skulle också öka försörjningsproblemen för dem som är beroende av grundtrygghetsstöd.

Vid bedömningen av konsekvenserna av basinkomsten kommer försöksgruppen att jämföras med en kontrollgrupp bestående av de personer i målgruppen till vilka det inte betalas basinkomst. På så sätt kan man på ett i vetenskapligt hänseende tillförlitligt sätt visa hur basinkomsten påverkar enskilda personers marknadsbeteende. Avsikten är att Folkpensionsanstalten ska svara för verkställandet av försöket.

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Ekonomiska konsekvenser

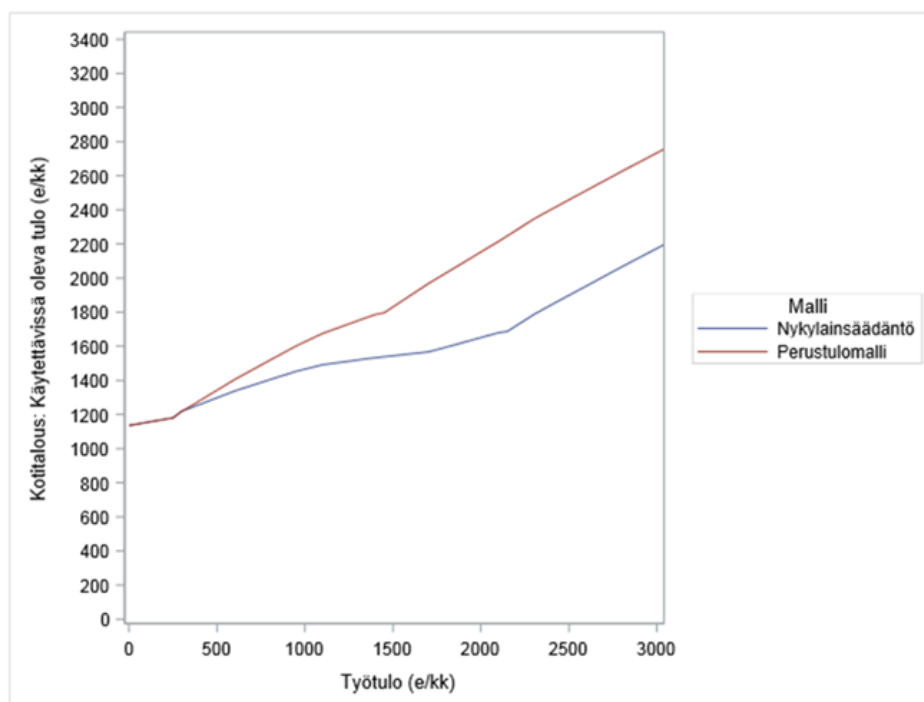
De samhällsekonomiska konsekvenserna av basinkomstförsöket beror på huruvida de personer som deltar i försöket har lättare att få arbete än tidigare. I ett småskaligt försök är konsekvenserna emellertid inte totalekonomiskt sett betydande. Några nämnvärda samhällsekonomiska förändringar är således inte att vänta. Med hjälp av forskningsresultaten från försöket kan man emellertid med betydligt större exakthet än tidigare bedöma vilka de totalekonomiska konsekvenserna skulle vara av ett eventuellt riksomfattande införande av basinkomst.

Sysselsättningseffekter av basinkomstförsöket kan antas uppstå från två håll. För det första ökar basinkomsten en persons disponibla inkomst efter sysselsättning jämfört med nuläget. Eftersom det inte sker några stora förändringar i en persons inkomst under arbetslöshet kommer försöket att öka det ekonomiska incitamentet att söka jobb (se figur 1). För det andra gör basinkomsten det lättare för människor att ta emot kortvariga anställningar, eftersom den eliminerar byråkratifällor i samband med ansökan om och beviljande av sociala förmåner.

När det gäller de ekonomiska incitamenten beror de kalkylerade sysselsättningseffekterna av basinkomstförsöket i väsentlig grad på hur mycket försöket påverkar en persons disponibla inkomst efter sysselsättning jämfört med nuläget. I fråga om övergången från arbetslöshet till sysselsättning är den bästa tillgängliga uppskattningen av elasticiteten 0.3. Utifrån detta antagande kommer ökningen på 10 procent i den disponibla inkomsten efter sysselsättning att öka sysselsättningen bland dem som hör till försöksgruppen med 3 procent. På basis av powerberäkningar skulle den föreslagna försöksgruppstorleken på 2 000 personer göra det möjligt att särskilja sysselsättningseffekten av basinkomstförsöket från alla andra faktorer som påverkar sysselsättningen, om basinkomsten påverkar försöksgruppens sysselsättningsgrad med 23 procentenheter. Mätt i procent motsvarar en sysselsättningsökning på två procentenheter i målgruppen en sysselsättningsökning på närmare 10 procent. Om basinkomsten alltså endast skulle fungera genom ekonomiska incitament borde därmed en persons disponibla inkomst efter sysselsättning öka med närmare 30 procent i försöket, för att man med en försöksgrupp på 2000 personer entydigt ska kunna utläsa vilka sysselsättningseffekter försöket har. Ju mindre förändringar som sker i en persons nettoinkomst efter sysselsättning, desto större måste de

sysselsättande effekterna av avvecklingen av byråkratifällor och andra omständigheter som inte hänför sig till ekonomiska incitament antas vara.

Figur 1. Den disponibla inkomsten i förhållande till arbetsinkomsten för en arbetslös person som bor ensam, i det nuvarande systemet (2016) och i basinkomstmodellen (inbegriper jämkat arbetsmarknadsstöd, allmänt bostadsbidrag och utkomststöd; hyra 650 €/mån, kommungrupp II inom bostadsbidraget). (Källa: Statistikcentralens mikrosimuleringsmodell SISU/Folkpensionsanstaltens forskargrups beräkningar.)



Avsikten är att basinkomstförsöket ska finansieras ur en försöksbudget på 20 miljoner euro. Därutöver kommer de förmåner som Folkpensionsanstalten för närvarande betalar att användas som tillägg till budgeten i fråga om de personer som får grundtrygghetsförmåner från Folkpensionsanstalten när försöket inleds. Detta gör det möjligt att vid behov öka urvalsstorleken. Då uppbyggnaden av förvaltnings- och betalningsplattformen finansieras med medel ur försöksbudgeten måste urvalsstorleken minska i direkt proportion till förvaltningskostnaderna. Med ett urval på 2 000 personer, som görs bland personer som fått arbetslöshetsförmåner av Folkpensionsanstalten, kommer ett ettårigt försök att kosta omkring tre miljoner euro och ett tvåårigt försök omkring sju miljoner euro.

Eftersom en del personer i målgruppen kommer att få arbete under försökets gång, kommer basinkomstförsöket oundvikligen öka den disponibla inkomsten för hushållen i försöksgruppen jämfört med hushållen i kontrollgruppen. Även om basinkomsten inte skulle öka sysselsättningen bland dem som hör till försöksgruppen jämfört med kontrollgruppen, kommer hushållens disponibla inkomster att öka med i genomsnitt ca 130 euro per månad. I uppskattningsvis ca 42,8 % av hushållen i försöksgruppen kommer de disponibla inkomsterna inte att förändras alls och i ca 56,6 % av hushållen kommer inkomsterna att öka (se tabell 1). Om bas-

inkomsten beaktas som inkomst i det allmänna bostadsbidraget och i utkomststödet kommer detta att minska det kalkylerade beloppet av bostadsbidraget med ca 7,6 % och det kalkylerade beloppet av utkomststödet med ca 37,7 % i försöksgruppen.

Tabell 1. Fördelning av förändringen i den disponibla inkomsten på hushållen i försöksgruppen. Källa: Statistikcentralens mikrosimuleringsmodell SISU/Folkpensionsanstaltens forskargrups beräkningar och SISU-registermaterialet 2013.

Förändringen i den disponibla inkomsten för hushållen i försöksgruppen	Fördelning på hushållen i försöksgruppen
Förlorar 1—500 €/mån	0,6 %
Ingen förändring	42,8 %
Inkomsterna ökar med 1—10 €/mån	2,5 %
Inkomsterna ökar med 10—100 €/mån	14,4 %
Inkomsterna ökar med 100—500 €/mån	35,1 %
Inkomsterna ökar med mer än 500 €/mån	4,6 %

Folkpensionsanstaltens kostnader för verkställandet av basinkomstförsöket kommer att uppgå till ca 1,4 miljoner euro med ett urval på 2 000 personer.

4.2 Konsekvenser för enskildas ställning och för hushållens ställning

Det basinkomstförsök som föreslås i propositionen kommer inte att medföra några försämringar i den ekonomiska ställningen för de personer och hushåll som deltar i den första fasen av försöket. Om en person som deltar i försöket inte får arbete kommer det inte att ske någon förändring i hans eller hennes ställning jämfört med nuläget. De som deltar i försöket kommer alltid att garanteras åtminstone en sådan inkomstnivå som de skulle ha med sociala förmåner utan försöket. Däremot kommer de disponibla inkomsterna för dem som deltar i försöket att öka betydligt i det fall att de får arbete under den tid som basinkomstförsöket pågår. Detta beror på att basinkomst kommer att betalas under hela den tid som försöket pågår, och förvärvsinkomsterna kommer inte att minska beloppet av basinkomsten, i motsats till vad som är fallet med de nuvarande sociala förmånerna.

Konsekvenserna för enskildas ekonomiska ställning beror givetvis också på huruvida basinkomsten främjar enskildas sysselsättning och på huruvida den fungerar som en sporre för företagande. Sådana konsekvenser kan man endast få information om genom ett försök. Man har antagit att basinkomsten kommer att sänka tröskeln för enskilda personer att ta emot kortvariga arbetserbjudanden eller att bli företagare, eftersom basinkomsten garanterar en förutsägbar minimiutkomst också i de situationer där inkomsterna från företagandet inte nödvändigtvis gör det. Framför allt är det så att ställningen för dem som bedriver verksamhet som egenföretagare ofta upplevs som oklar och sårbar i det nuvarande systemet för social trygghet. Därför har man ansett att en garantiinkomst av typen basinkomst kan öka egenföretagarnas handlingsmöjligheter. Huruvida basinkomsten de facto ökar arbetsinsatsen eller mängden personer som är villiga att ta risken att bli företagare, är i sista hand en empirisk fråga. Eftersom sysselsättningen är den primära resultatvariabeln i basinkomstförsöket vill man i försöket också iaktta hur basinkomsten påverkar i vilken utsträckning försöksdeltagarna väljer att bli företagare.

Basinkomsten kan ha konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män, men de är svåra att förutse. Det är möjligt att basinkomsten får samma funktion som stödet för hemvård av barn, dvs. den kan bli ett incitament för kvinnor att stanna hemma mer än för närvarande. Detta kan på längre sikt få negativa konsekvenser på arbetsmarknadsställningen för de kvinnor

som deltar i försöket. Det har också framförts att basinkomsten tvärtom kan främja kvinnors deltagande på arbetsmarknaden. Också detta är en empirisk fråga som man söker svar på genom basinkomstförsöket.

4.3 Konsekvenser för kommunerna och myndigheterna

Avsikten är att Folkpensionsanstalten ska verkställa basinkomstförsöket genom att ta ut försöksgruppen och genom att betala basinkomst till dem som hör till försöksgruppen. Den föreslagna uppgiften är ny för Folkpensionsanstalten. Betalningen av basinkomsten kan kräva specialarrangemang och eventuellt också ändringar i betalningssystemen i fråga om andra förmåner. Dessutom kommer genomförandet av basinkomstförsöket att kräva omfattande utbildningar och andra personalresurser. Också genomförandet av försöket i övrigt samt uppföljningen och bedömningen av resultaten är en ny uppgift för Folkpensionsanstalten.

Basinkomsten påverkar framför allt arbetskraftsmyndigheternas arbete. Basinkomsten betalas utan vederlag och utan att den arbetslöse förpliktas att anmäla sig hos arbets- och näringsbyrån eller söka heltidsarbete. En arbetslös person som anmäler sig hos arbets- och näringsbyrån har fortfarande rätt till de arbets- och näringsstjänster som byrån tillhandahåller och rätt att få hjälp med att få arbete. Den som får basinkomst kan emellertid neka eller sluta att ta emot sysselsättningsfrämjande service och utbildning utan att påföras en karens, dvs. tid utan ersättning. Detta innebär också att en basinkomsttagare utan att det medför sanktioner kan vägra ta emot arbete som erbjuds. Basinkomsttagaren är inte heller skyldig att utarbeta, se över eller iakttä en sysselsättnings- eller aktiveringsplan och behöver inte vara anträffbar för arbets- och näringsbyrån. I fråga om dem som utöver basinkomsten får en inkomstrelaterad förmån kvarstår dessa skyldigheter i fråga om den inkomstrelaterade förmånen till den del som gäller villkoren för förmånen.

Den som deltar i basinkomstförsöket kan också självständigt besluta i vilken mån han eller hon studerar, deltar i frivilligt arbete, deltidsarbetar eller är verksam som företagare, utan att förlora rätten till förmånen.

Enligt en utredning av Kommunförbundet blir i ett försöksupplägg där randomsering genomförs på riksomfattande nivå effekterna ringa också när det gäller enskilda kommuners självstyrelse, genomförandet av finansieringsprincipen och ordnandet av service.

4.4 Samhälleliga konsekvenser

Eftersom det i den föreslagna lagen rör sig om verkställande av ett försök med basinkomst och inte ett system med basinkomst, kan de sammantagna samhälleliga konsekvenserna bedömas bli ringa på grund av den relativt ringa urvalsstorleken. De mest betydande samhälleliga konsekvenserna kommer att vara indirekta och främst märkas i hur debatten om det finländska systemet för social trygghet utformas under de närmaste åren. På grund av att försöket har väckt exceptionellt stor internationell uppmärksamhet kommer genomförandet av basinkomstförsöket och resultaten av försöket att återspeglas, och har redan återspeglats, också i den debatt som förs i andra länder.

Basinkomstförsöket företräder en helt ny slags kultur, där ambitionen är att på ett så övergripande sätt som möjligt utnyttja forskningsrön vid planeringen av nya politiska åtgärder. Eftersom basinkomstförsöket kan betraktas som ett slags prejudikat för ett omfattande fältförsök, kommer försöket i det fall att det ger goda resultat oundvikligen också att påverka i vilken mån man i fortsättningen kan främja införandet av en försökskultur.

5 Beredningen av propositionen

5.1 Förstudien i försöket med basinkomst

I statsminister Juha Sipiläs regeringsprogram ingår genomförande av ett försök med basinkomst. Målet är att lägga om den sociala tryggheten så att den är inkluderande och uppmuntrar till arbete. För att genomföra basinkomstförsöket krävdes en utredning över genomförbara modeller, över grunderna för ett basinkomstförsök och över genomförandet av försöket. Statsrådets kanslis (SRK) utrednings- och forskningsverksamhet konkurrensutsatte uppdraget, som gick till ett forskarkonsortium under ledning av professor Olli Kangas. Konsortiet består av företrädare för Folkpensionsanstalten, Statens ekonomiska forskningscentral samt för Helsingfors, Tammerfors, Östra Finlands och Åbo universitet, Sitra, tankesmedjan Tänk och Företagarna i Finland. Även Kommunförbundet deltar i verksamheten. Som underlag för förstudien har konsortiet hört finländska och utländska sakkunniga, som har arbetat med att utveckla mikrosimulationsmodeller som lämpar sig för att bedöma olika modeller för basinkomst och bedömt effekterna av olika skattelösningar, sysselsättningsfrämjande stödåtgärder och andra politiska åtgärder. De sakkunniga har också bedömt funktionsdugligheten hos olika system för minimiutkomst och deras effekter samt följt med den debatt som gäller olika basinkomstmodeller. Professor Kaarlo Tuori har hörts i frågor som gäller försöksupplägget i relation till grundlagen samt konsekvenserna för grundtrygghetsnivån i relation till grundlagen. I skatterättsliga frågor har forskargruppen konsulterat professor emeritus Heikki Niskakangas vid Aalto-universitetet. I frågor som gäller kommunalbeskattningen har man konsulterat Kommunförbundets sakkunniga.

Förstudien har genomförts under ledning av en expertgrupp som består av företrädare för olika ministerier och myndigheter. Förstudien "Från idé till försök? — förstudie gällande försöket med basinkomst" överlämnades till social- och hälsovårdsminister Hanna Mäntylä den 30 mars 2016. I förstudien dryftades följande frågor: 1) vilka är de basinkomstmodeller — beskrivna så ingående som möjligt — som lämpar sig för försöket och vad skulle beloppet av basinkomsten vara i de olika modellerna, 2) hur kan de inkomstrelaterade förmånerna och olika grundtrygghetsförmånerna samordnas med basinkomsten i de olika modellerna, 3) hurdana skattemässiga drag ingår i de olika modellerna, 4) vilka är fördelarna och nackdelarna med de olika basinkomstmodellerna ur grundlagssynvinkel och med tanke på EU-lagstiftningen, 5) vad skulle var ett motiverat förslag till en sådan basinkomstmodell vars genomförbarhet med tanke på ett eventuellt försök skulle utredas närmare i de ytterligare undersökningar som inleddes 2016? Forskargruppen överlämnar sin slutrapport den 15 november 2016.

5.2 Beredningen av regeringens proposition, remissyttranden och hur de har beaktats

Propositionen har beretts vid social- och hälsovårdsministeriet i samarbete med Folkpensionsanstalten. Det ovannämnda forskningskonsortiets utredningsarbete har utgjort grunden för beredningen.

Propositionen sändes på omfattande remiss, och 33 remissyttranden kom in inom den utsatta tiden. Samtliga remissyttranden finns på social- och hälsovårdsministeriets webbplats: <http://stm.fi/hanke?selectedProjectId=21815>.

I flera yttranden gavs beredarna erkänsla för att de djärvt har gått in för att pröva basinkomsten som ett separat försöksprojekt. Försöket med basinkomst ansågs företräda ett nytt tänkesätt där man särskilt nyttiggör forskningsbaserad information för att stödja beslutsfattandet. Att försöket är tänkt att genomföras som ett riksomfattande randomiserat fältförsök betraktades också som en mycket progressiv linje även internationellt sett.

RP 215/2016 rd

I nästan varje yttrande understödde man i regel basinkomstförsöket som ett lönsamt alternativ för att bedöma i vilken mån en basinkomst eventuellt kunde förbättra sysselsättningsutsikterna och för att bedöma konsekvenserna av elimineringen av flitfallor och byråkratifallor. Målen för basinkomsten fick som helhet ett brett stöd, och det konstaterades att man genom detta försök kan få information om hur ekonomiska incitament påverkar just de arbetslösas arbetsmarknadsbeteende.

I flera yttranden fördes det också fram att det basinkomstförsök som nu genomförs delvis och i begränsad omfattning kunde fungera som ett förberedande försök för eventuella fortsatta försöksprojekt med större grupper och ett bredare urval deltagare.

Kritiska kommentarer som återkom i fråga om förslaget till försök med basinkomst var att försöket har en alltför snäv budget och att urvalet på 2 000 personer är alltför litet. Det ansågs allmänt att 10 000 personer skulle utgöra ett tillräckligt urval. Dessutom ansåg remissinstanserna att förslaget begränsades alltför mycket av att basinkomstförsöket endast gäller personer som får arbetslöshetsdagpenning eller arbetsmarknadsstöd från FPA vid en viss tidpunkt. Många remissinstanser ansåg att man mer sannolikt skulle få reda på basinkomstens effekter på människornas beteende genom att ge den till grupper i utkanten av arbetsmarknaden, exempelvis studerande, frilansare och tillfälligt anställda.

Enligt många remissinstanser kan resultaten från basinkomstförsöket inte anses vara tillämpliga på hela befolkningen. Man bör åtminstone vara mycket försiktig i tolkningen av resultaten och inte dra alltför långtgående slutsatser om hur basinkomsten påverkar hur människor får jobb. Om basinkomst infördes för hela befolkningen skulle den i den föreslagna utformningen kosta ca 10—15 miljarder euro.

Många remissinstanser ägnade uppmärksamhet åt att basinkomsten inte kommer att beaktas i beskattningen. I många föreslagna modeller innebär införandet av basinkomst att den progressiva skatteskalen skärps så att den skattefria basinkomsten börjar beskattas när inkomsterna åter börjar öka. Remissinstanserna påpekade emellertid att det i detta försök inte föreslås några ändringar i inkomstskatteskalen.

I yttrandena gavs det flera synpunkter på enskilda frågor, exempelvis att det bör säkerställas att de som väljs ut till basinkomstförsöket informeras om detta på ett sakligt och begripligt sätt, att sysselsättningsincitamenten för dem som har familj bör beaktas och rättssäkerheten garanteras för dem som deltar i försöket, samt om andra grundlagsfrågor såsom sättandet av den nedre åldersgränsen för deltagande i försöket vid 25 år.

Utifrån yttrandena har i propositionen gjorts flera preciseringar som emellertid inte ändrar propositionen i sak. I förslaget till lag om försök med basinkomst har bestämmelserna om utlämnande av uppgifter och om registret för försöket med basinkomst preciserats med anledning av yttrandet från dataombudsmannens byrå. Till lagförslaget har fogats en ändring av lagen om förskottsuppbörd, som hindrar basinkomsttagaren från att höja förskottsinnehållningen på en förmån som han eller hon får till en sådan nivå att Folkpensionsanstalten inte kan ta ut basinkomst ur förmånen.

Den kritik som gällde valet av och storleken för målgruppen för försöket samt skattefriheten för basinkomsten har inte kunnat beaktas i propositionen, eftersom det försök som inleds vid ingången av 2017 inte kan genomföras i en större omfattning och eftersom det inte har varit möjligt att genomföra ändringar i beskattningen. De kommentarer som gäller alternativ för hur man kunde gå vidare med försöket med basinkomst kommer att beaktas i samband med beredningen av den andra, mer omfattande fasen i försöket.

6 Samband med andra propositioner

Förslaget hänför sig till budgetpropositionen för 2017 och avses bli behandlat i samband med den.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

1.1 Lagen om försök med basinkomst

1 kap. Allmänna bestämmelser

1 §. Lagens syfte. Syftet med denna lag är att genomföra ett försök med basinkomst 2017 och 2018. Syftet med försöket är att få vetenskapligt underbyggd information om hur en basinkomst påverkar arbetsmarknadsbeteendet hos dem som deltar i försöket samt att utreda andra konsekvenser av basinkomsten.

2 §. Verkställighet. I paragrafen föreslås bestämmelser om verkställigheten av försöket med basinkomst. Enligt förslaget leds och styrs verkställigheten av social- och hälsovårdsministeriet som högsta myndighet. Folkpensionsanstalten svarar för verkställigheten av lagen.

3 §. Tillämpningsområde och förhållande till annan lagstiftning. Enligt förslaget ska lagen om försök med basinkomst tillämpas på verkställigheten av försöket med basinkomst och på de i Finland bosatta personer som valts in i målgruppen för försöket. I lagen föreslås bestämmelser om hur basinkomstförsöket genomförs, och om hur rättigheterna och skyldigheterna för de personer som valts ut för försöket fastställs. Bosättning i Finland ska avgöras med tillämpning av 3, 3 a och 4 § i lagen om tillämpning av lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet (1573/1993).

4 §. Målgrupp för försöket med basinkomst. I paragrafen föreslås bestämmelser om urvalskriterierna för målgruppen för basinkomstförsöket. Med målgrupp ska avses den grupp av personer ur vilken man genom slumpmässigt urval tar ut en försöksgrupp till vilken det i överensstämmelse med lagen betalas basinkomst under hela försökets gång.

I 1 mom. föreslås bestämmelser om en grundläggande avgränsning av målgruppen. Enligt 1 punkten ska personer under 25 år stå utanför försöket. Eftersom deras framtida arbetskarriär primärt är beroende av i vilken mån de utbildar sig är det inte ändamålsenligt att ta med dem i basinkomstförsöket. Dessutom riktas det redan nu via lagstiftningen flera olika åtgärder till denna åldersgrupp: personer under 25 år är t.ex. den primära målgruppen för utbildningspolitiska åtgärder. Den föreslagna åldersgränsen på 58 år baserar sig delvis på den åldersgräns på 61 år som gäller för den partiella förtida ålderspension som träder i kraft vid ingången av 2017. Genom att sätta en övre åldersgräns på 58 år för målgruppen undviker man att det under den tvååriga försöksperioden sker sådana övergångar till partiell förtida ålderspension som är oändamålsenliga med tanke på försöket.

Enligt 2 punkten hör till målgruppen för basinkomstförsöket de personer till vilka Folkpensionsanstalten i november 2016 betalade grunddagpenning eller arbetsmarknadsstöd. Den som på basis av permittering har betalats en arbetslöshetsförmån för en enda dag i november ska enligt förslaget inte höra till målgruppen.

Eftersom försöksbudgeten är begränsad strävar man efter att styra den till sådana personer som får grunddagpenning eller arbetsmarknadsstöd från Folkpensionsanstalten vars sysselsättande det är särskilt angeläget att främja. Personer som är permitterade har ett gällande anställningsförhållande, och har därmed i snitt bättre utsikter att återinträda i arbetslivet än andra som får grunddagpenning eller arbetsmarknadsstöd. Med tanke på målen för försöket är det därför inte motiverat att ta med denna grupp i försöket.

I 2 mom. föreslås ytterligare avgränsningar av målgruppen. I 1—6 punkterna föreslås det att personer som får olika sociala förmåner lämnas utanför målgruppen. Avgränsningen beror dels på att ett av målen för försöket är att undersöka de sysselsättande effekterna av basinkomst, dels på att det är svårt att samordna basinkomsten med sociala förmåner.

Enligt 7 punkten hör till målgruppen inte personer vars hemkommun i Finland enligt lagen om hemkommun (201/1994) är i landskapet Åland. På grundval av Ålands självstyrelse har landskapet Åland egen lagstiftning, vilket kan snedvrída tolkningen av resultaten. Av denna orsak har man ansett det vara motiverat att utanför målgruppen lämna personer vars hemkommun enligt lagen om hemkommun är i landskapet Åland.

Enligt 8 punkten hör till målgruppen inte personer för vilka det har förordnats en intressebevakare enligt lagen om förmyndarverksamhet (442/1999) eller de som har upprättat en intressebevakningsfullmakt som har fastställts i enlighet med 24 § i lagen om intressebevakningsfullmakt (648/2007) innan försöket inleds. Avgränsningen är motiverad med tanke på försökets syfte och mål.

Enligt 9 punkten hör personer som de facto inte bor i Finland inte till målgruppen. Den anses de facto bo i Finland som har sin egentliga bostad och sitt egentliga hem i Finland och en an-teckning i befolkningsdatasystemet om en adress i Finland. Ett annat villkor är att personen enligt Folkpensionsanstaltens uppgifter vid den urvalstidpunkt som avses i 5 § inte vistas i utlandet i något annat syfte än för en normal semester- eller arbetsresa eller en jämställbar orsak.

Enligt 10 punkten hör till målgruppen inte personer på vilka en främmande stats sociallagstiftning tillämpas på basis av arbete. I målgruppen ska således endast kunna tas in personer som har anknytning uteslutande till det finländska systemet för social trygghet.

I enlighet med 11 punkten ska ur målgruppen också uteslutas personer i fråga om vilka grund-dagpenningen eller arbetsmarknadsstödet inom utkomstskyddet för arbetslösa av särskilt vägande skäl har betalats ut i november 2016 till ett kommunalt organ i enlighet med 11 kap. 9 § 1 mom. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002).

5 §. Försöksgrupp och kontrollgrupp för försöket med basinkomst. I paragrafen föreslås bestämmelser om försöksgruppen och kontrollgruppen. Enligt de powerberäkningar som i typiska fall används i utvärderingslitteraturen utgör en från målgruppen avskild försöksgrupp på 2 000 personer ett tillräckligt stort urval för att man ska kunna särskilja sysselsättningseffekter som beror på basinkomsten av storleksordningen 2—3 procentenheter från alla andra faktorer som inverkar på sysselsättningen. Genom basinkomstförsöket vill man klargöra huruvida sysselsättningsgraden för den försöksgrupp som får basinkomst avviker från sysselsättningsgraden för den kontrollgrupp som följer det nuvarande systemet. En grundläggande princip i alla försök är att den förändring som prövas endast ska riktas till en del av målgruppen. Kontrollgruppen visar vad som skulle ha skett med försöksgruppen utan försöket. Försöksuppläget ger en tillförlitlig bild av konsekvenserna av försöket endast om kontrollgruppens genomsnittliga egenskaper i alla tänkbara hänseenden motsvarar försöksgruppens. I annat fall kan skillnader i attityder, motivation och hälsotillstånd återspeglas i gruppernas sysselsättningstal. Att i efterhand särskilja de skillnader i sysselsättningen grupperna emellan som beror på faktorer av det slaget från konsekvenserna av själva försöket skulle i praktiken vara omöjligt. Därför måste man redan vid planeringen av försöket se till att det bildas sinsemellan jämförbara undersökningsgrupper. Det lättaste sättet att dela upp en målgrupp i undersökningsgrupper som i alla hänseenden motsvarar varandra är genom randomisering. Genom randomisering säkerställer man att varje person i målgruppen har lika möjligheter att komma med i antingen försöks- eller kontrollgruppen. Samtidigt fördelas alla faktorer som inverkar på sysselsättningen slumpmässigt på grupperna. Bara när grupperna är tillräckligt stora kan man vara säker på

RP 215/2016 rd

att det inte förekommer systematiska skillnader i de olika gruppernas sysselsättningsutsikter. Den enda särskiljande faktorn bland de faktorer som påverkar sysselsättningstalen är att försöksgruppen får basinkomst. Randomiseringen innebär att alla som väljs in i målgruppen har lika möjligheter att komma in i antingen försöks- eller kontrollgruppen. För att säkerställa öppenhet i myndighetens verksamhet kommer Folkpensionsanstalten att testa och publicera den kommandorad som utför urvalet av försöks- respektive kontrollgrupp i god tid före tidpunkten för urvalet.

Enligt 1 mom. tar Folkpensionsanstalten ur den målgrupp som avses i 4 § genom ett slumpmässigt urval ut 2 000 personer som ska utgöra försöksgrupp i basinkomstförsöket. Försöksgruppen väljs ut med programkommandon som Folkpensionsanstalten offentliggör den 1 december 2016.

I 2 mom. definieras kontrollgruppen. Enligt förslaget består kontrollgruppen av de personer i målgruppen som inte har valts ut för försöksgruppen.

Enligt 3 mom. ska Folkpensionsanstalten, så snart de som ska delta i försöket med basinkomst har valts ut och lagen har stadfäst, informera de berörda personerna om att de deltar i försöket. Avsikten är att Folkpensionsanstalten ska meddela namnen och personbeteckningarna för dem som valts ut för försöksgruppen även till Skatteförvaltningen och kommunerna.

6 §. *Beloppet av basinkomsten samt betalning av basinkomst.* I 1 mom. föreskrivs om beloppet av basinkomsten. Enligt förslaget ska basinkomst betalas till ett belopp av 560 euro per kalendermånad till dem som hör till försöksgruppen. Om basinkomst betalas för en kortare tid än en kalendermånad är basinkomstens belopp 18,67 euro per kalenderdag. Basinkomsten utgör skattefri inkomst för mottagaren. Bestämmelser om detta föreslås i 92 § i inkomstskattelagen. Beloppet av basinkomsten är detsamma under hela försöket, dvs. det kommer inte att justeras mot folkpensionsindex.

I 2 mom. föreskrivs det att basinkomsten betalas den andra bankdagen i varje kalendermånad, på det konto inom Europeiska unionen som basinkomsttagaren har angett.

I 3 mom. föreskrivs om undantag från betalningen av basinkomsten. I anslutning till ikraftträdande av lagen om försök med basinkomst betalas basinkomsten undantagsvis den 9 januari 2017. Genom att föreskriva om en senare betalningsdag än normalt säkerställer man att Folkpensionsanstalten kan betala basinkomsten på det sätt som lagen kräver.

7 §. *Uttag av basinkomst ur andra förmåner.* I paragrafen föreslås bestämmelser om samordning av basinkomst med andra förmåner. Förmåner som samordnas med basinkomsten är enligt förslaget arbetslöshetsförmåner samt sjukdagpenning, partiell sjukdagpenning, föräldradagpenning och specialvårdspenning enligt sjukförsäkringslagen (1224/2004), rehabiliteringspenning enligt lagen om Folkpensionsanstaltens rehabiliteringsförmåner och rehabiliteringspenningförmåner (566/2005) samt dagpenning och ersättning för förlorad inkomst enligt 27 § i lagen om smittsamma sjukdomar (583/1986).

Enligt 1 mom. tar Folkpensionsanstalten ut basinkomsten ur de i 1 mom. nämnda förmåner som betalas till basinkomsttagaren för samma tid som basinkomsten. Förfarandet är detsamma som med stöd av 23 § i lagen om utkomststöd (1412/1997) tillämpas vid kvittning av utkomststöd som beviljats som förskott på en emotsedd förmån. Om basinkomsttagaren exempelvis ansöker om sjukdagpenning, beräknas beloppet av dagpenningen på vanligt sätt. I samband med utbetalningen görs i dagpenningen först en normal förskottsinnehållning. Från nettobeloppet av den sjukdagpenning som betalas till sökanden dras därefter av beloppet av den basinkomst som betalats till sökanden. Om exempelvis nettobeloppet av den sjukdagpenning som

RP 215/2016 rd

betalas per kalendermånad är 1 000 euro, betalas till sökanden själv skillnaden mellan beloppet av basinkomsten och sjukdagpenningens nettobelopp, dvs. 440 euro. Basinkomstbeloppet på 560 euro betalas för att minska utgifterna för grundtrygghetsförmåner. Eftersom basinkomsten tas ut på basis av nettobeloppet av en förmån som betalas till sökanden själv, kommer betalningsregistret alltid att innehålla rätt information om beloppet av den bruttoförmån som betalats till sökanden. Detta är viktigt bl.a. för att basinkomsten inte ska försvaga mottagarens pensionstillväxt. Uttagning av den skattefria basinkomsten skulle inte ha någon inverkan på beskattningen av den förmån, ur vilken basinkomsten uttas. Som individens beskattningsbara inkomst skulle på så sätt betraktas den utbetalda skattepliktiga förmånens bruttobelopp.

Basinkomsten tas ut ur en förmån som betalas för samma tid. Om exempelvis nettobeloppet av en sjukdagpenning som betalas per kalendermånad är 500 euro, tas hela beloppet ut för att finansiera basinkomsten. Även om basinkomsten är större än detta belopp kvarstår inget ytterligare belopp att ta ut eftersom basinkomsten alltid tas ut ur en förmån som betalas för samma tid. Basinkomsttagarens nettoinkomst kommer därmed aldrig att sjunka jämfört med nuläget. Däremot kan den stiga i det fall att nettoinkomsten av den samordnade förmånen är mindre än beloppet av basinkomsten.

Enligt förslaget ska beloppet av basinkomsten endast tas ut ur förmåner som betalas till basinkomsttagaren själv. Ur förmåner som betalas till arbetsgivaren tas basinkomst inte ut.

I 2 mom. föreslås bestämmelser om att en arbetslöshetskassa och en arbetsplatskassa som avses i sjukförsäkringslagen ska betala Folkpensionsanstalten en sådan andel av förmånerna enligt 1 mom. som motsvarar beloppet av basinkomsten. Avsikten är att Folkpensionsanstalten ska göra en anmälan om uttag av basinkomst till arbetslöshetskassan eller arbetsplatskassan så snart Folkpensionsanstalten får uppgift om att basinkomsttagaren börjar få en samordnad förmån av arbetslöshetskassan eller arbetsplatskassan. Om anmälan kommer in till den som betalar förmånen i ett skede då den ännu har möjlighet att ta ut basinkomstbeloppet ur nettobeloppet av den förmån som betalas ut, ska den göra det. Det är inte nödvändigt att föreskriva om en närmare tidsgräns för anmälan om uttag eftersom arbetslöshetskassan eller arbetsplatskassan inte har någon orsak att inte ta ut basinkomst andelen om det bara är tekniskt möjligt.

8 §. Basinkomstens inverkan på andra förmåner. Enligt 1 mom. ska vid beviljande av bostadsbidrag enligt lagen om allmänt bostadsbidrag (938/2014) och lagen om bostadsbidrag för pensionstagare (571/2007) beloppet av basinkomsten alltid betraktas som åtminstone lika stort som grunddagpenningen enligt i 6 kap. 1 § 1 mom. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Utöver detta ska som inkomst också beaktas andra inkomster som enligt lagarna om bostadsbidrag ska beaktas såsom inkomst, exempelvis löneinkomster.

Den föreslagna bestämmelsen gör den skattefria basinkomsten likvärdig med det skattepliktiga arbetsmarknadsstödet. Om basinkomsten beaktades som sådan skulle den hos en person som får basinkomst minska beloppet av den inkomst som beaktas i fråga om bostadsbidrag, även om det inte skulle ske någon förändring i personens nettoinkomster. Om en person utöver basinkomsten får en i 7 § avsedd förmån som ska samordnas, påverkar basinkomsten inte bostadsbidraget om bruttobeloppet av den förmån som samordnas är minst lika stort som grunddagpenningen.

9 §. Sociala förmåner som utgör hinder för basinkomst. I paragrafen föreslås bestämmelser om förmåner som hindrar betalning av basinkomst. Bestämmelser om hindrande förmåner föreslås av många olika orsaker. Den huvudsakliga motiveringen är att det primära syftet med basinkomstförsöket är att undersöka hur basinkomsten påverkar sysselsättningen. Därför vill man lämna de grupper som inte är på arbetsmarknaden utanför försöket. Ett annat problem är

att det är svårt att samordna basinkomsten med olika förmåner och förmånsbetalare. Samordningsproblemen minskar betydligt när bara ett litet antal aktörer verkställer basinkomsten.

10 §. Andra begränsningar. I paragrafen föreslås bestämmelser om de situationer där en person av någon annan än i 9 § avsedd orsak inte har rätt till basinkomst. Det rör sig om situationer där det med tanke på syftet med försöket eller verkställigheten av basinkomsten inte är ändamålsenligt att betala basinkomst.

I 1 mom. 1—3 punkten föreslås bestämmelser om situationer där en person inte står till arbetsmarknadens förfogande. Enligt förslaget utgör långvarig vård på sjukhus eller institution, fullgörande av värnplikt eller civiltjänstgöring eller avtjänande av fängelsestraff hinder för betalning av basinkomst.

Enligt 4 punkten upphör rätten till basinkomst om en främmande stats sociallagstiftning börjar tillämpas på basinkomsttagaren på basis av arbete. Detta gäller också i det fall att basinkomsttagaren fortfarande är bosatt i Finland. Bestämmelsen syftar till att begränsa kretsen av basinkomsttagare enbart till dem som omfattas av den sociala tryggheten i Finland. Att en person samtidigt omfattas av Finlands och en annan stats sociala trygghet gör att försöket blir administrativt sett mer komplicerat, exempelvis på grund av att förmåner betalas samtidigt från två länder.

Enligt 5 punkten upphör rätten till basinkomst om basinkomsttagaren vistas utomlands en längre tid än 30 dagar. För att förmånstagaren ska behålla rätten till basinkomst ska vistelsen utomlands dessutom vara tillfällig. Om basinkomsttagaren de facto i huvudsak vistas utomlands och endast gör kortvariga besök i Finland har han eller hon inte rätt till basinkomst. Därmed begränsas rätten till basinkomst till att gälla sådana personer i försöksgruppen som de facto bor i Finland. Enligt förslaget ska basinkomst inte betalas, trots att vistelse i utlandet i mer än 30 dagar men högst ett år enligt 4 § i lagen om tillämpning av lagstiftningen om bostättningsbaserad social trygghet kan bedömas vara av tillfällig karaktär.

Enligt 6 punkten har en person för vilken det har förordnats en intressebevakare enligt lagen om förmyndarverksamhet inte rätt till basinkomst.

Enligt 7 punkten har en person i fråga om vilken en arbetslöshetsförmån i enlighet med 11 kap. 9 § 1 mom. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa betalas till ett kommunalt organ inte rätt till basinkomst. När en arbetslöshetsförmån betalas till ett kommunalt organ kan Folkpensionsanstalten inte ur arbetslöshetsförmånen ta ut beloppet av den basinkomst den betalar. Av denna orsak är det inte motiverat att betala basinkomst till en person vars arbetslöshetsförmån betalas till ett kommunalt organ.

I 2 mom. föreslås det att basinkomsten dock alltid ska betalas till slutet av kalendermånaden i det fall att betalningen av basinkomsten upphör av en orsak som nämns i 1 mom. Detta är ändamålsenligt med tanke på verkställigheten. Om basinkomsten alltid betalades i början av månaden skulle en omständighet som infaller under månadens lopp och som hindrar betalning av basinkomst alltid leda till återkrav. När basinkomsten de facto dras in först vid ingången av den månad som följer på hindret uppstår ingen återkravssituation.

11 §. Ansökan om basinkomst. Enligt 1 mom. ska Folkpensionsanstalten utan ansökan betala basinkomst till de personer i försöksgruppen som får arbetsmarknadsstöd eller grunddagpenning när försöket med basinkomst inleds. Den som hör till försöksgruppen kan inte själv välja om han eller hon är med i försöket. Basinkomstförsöket är därmed i praktiken obligatoriskt för dem som hör till försöksgruppen.

I 2 mom. föreslås bestämmelser om förfarandet i situationer där betalningen av basinkomst har avbrutits eftersom personen av orsaker som avses i 9 eller 10 § inte har rätt till basinkomst. I dessa situationer ska personen skriftligen ansöka om basinkomst hos Folkpensionsanstalten när rätten till basinkomst inträder på nytt. En sådan situation kan uppstå exempelvis om personen efter att ha blivit sysselsatt har råkat ut för en arbetsolycka och under en tid fått ersättning för inkomstbortfall enligt lagen om olycksfall i arbetet och om yrkessjukdomar. Så snart betalningen av den hindrande förmånen upphör kan personen på nytt ansöka om basinkomst.

12 §. Skyldighet att lämna uppgifter. I 1 mom. föreslås bestämmelser om att den som hör till försöksgruppen har skyldighet att lämna de uppgifter till Folkpensionsanstalten som behövs för att avgöra ärendet.

I 2 mom. föreskrivs om skyldighet för basinkomsttagaren eller dennes företrädare att informera om alla förändringar som påverkar beviljandet och betalningen av basinkomst.

13 §. Rätt att få uppgifter samt utlämnande av uppgifter. På rätten att få och lämna ut uppgifter enligt denna lag tillämpas vad som i 13 kap. 1 och 4—8 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa föreskrivs om Folkpensionsanstaltens rätt att få och lämna ut uppgifter om arbetslöshetsförmåner.

14 §. Beslut om basinkomst. I paragrafens 1 mom. föreslås en bestämmelse om meddelande av beslut om basinkomst. Enligt bestämmelsen ska Folkpensionsanstalten ge sökanden ett skriftligt beslut i ett ärende som gäller beviljande, förvägran, indragning och återkrav av basinkomst.

I paragrafens 2 mom. föreslås en bestämmelse om delgivning av beslut.

15 §. Återkrav och kvittning av basinkomst samt preskription av fordringar. På återkrav och kvittning av basinkomst samt preskription av fordringar tillämpas det som i 11 kap. 10, 13, 14 och 15 a § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa föreskrivs om arbetslöshetsförmåner.

16 §. Sökande av ändring, självrättelse, rättelse av sakfel samt rättelse och undanröjande av ett lagakraftvunnet beslut. På sökande av ändring, självrättelse och rättelse av sakfel i ett beslut om basinkomst samt på rättelse och undanröjande av ett lagakraftvunnet beslut tillämpas bestämmelserna i 17 kap. 1—3, 3 a, 4 och 5 § i sjukförsäkringslagen.

17 §. Nytt avgörande av ett ärende till följd av en beviljad förmån som utgör hinder för basinkomst. Om den som får basinkomst retroaktivt har beviljats en förmån enligt 9 § som hindrar betalning av basinkomst, kan enligt förslaget Folkpensionsanstalten utan samtycke av inkomsttagaren efter att ha hört denne avgöra ärendet på nytt.

18 §. Registret för försöket med basinkomst. I 1 mom. föreslås bestämmelser om ett register för försöket med basinkomst. Ett register är nödvändigt för att man ska kunna göra en uppföljningsundersökning av basinkomstförsöket. Avsikten är att det i Folkpensionsanstaltens register för försöket med basinkomst ska registreras uppgifter om dem som hör till försöks- och kontrollgruppen för basinkomstförsöket. Uppgifterna i registret ska endast få användas för förvaltning av basinkomstförsöket och för statistikföring samt för forskning som gäller försöket. Uppgifterna i registret ska också få samköras med uppgifter i andra myndigheters register när konsekvenserna av basinkomsten undersöks.

I paragrafens 2 mom. föreslås närmare bestämmelser om de uppgifter som ska registreras. I fråga om dem som hör till försöksgruppen ska registreras namn, personbeteckning, vilka arbetslöshetsförmåner personen fick vid tidpunkten för uttagningen till försöket med basin-

komst, uppgifter om den basinkomst som har betalats till personen och uppgifter om beslut som gäller basinkomsten.

I 3 mom. föreslås bestämmelser om de uppgifter som ska registreras om dem som hör till kontrollgruppen. Till uppgifterna hör namn och personbeteckning samt vilka arbetslöshetsförmåner den berörda personen fick vid tidpunkten för uttagning till försöket.

19 §. Uppföljning och utvärdering av försöket. I 1 mom. föreslås bestämmelser om den uppföljning och utvärdering av konsekvenserna av försöket som utgör en viktig del av försöket. Avsikten är att Folkpensionsanstalten i egenskap av den myndighet som förvaltar dataregister ska ansvara för uppföljningen och rapporteringen till statsrådet och riksdagen i samband med basinkomstförsöket. Uppföljningen ska ske så nära realtid som möjligt och genomföras med hjälp av Folkpensionsanstaltens förmånsregister och de register som Arbetskraftförvaltningen förvaltar. Under försöket följer man hur försöket påverkar i vilken utsträckning försöksdeltagarna utnyttjar förmåner, anmäler sig som arbetslösa arbetssökande och deltar i Arbetskraftförvaltningens aktiveringsåtgärder. Avsikten är också att övervaka de förändringar basinkomstförsöket medför i försökspersonernas inkomster och sysselsättning. I detta syfte kommer man att utnyttja Skatteförvaltningens och Pensionsskyddscentralens registeruppgifter.

Efter att försöket har avslutats görs en utvärdering och resultaten lämnas till statsrådet och riksdagen.

I 2 mom. föreslås bestämmelser om att Folkpensionsanstalten och den som genomför utvärderingen av försöket har rätt att avgiftsfritt få sådana uppgifter som är nödvändiga för uppföljningen och utvärderingen av försöket av staten och kommunala myndigheter och andra offentligt rättsliga samfund samt av Pensionsskyddscentralen och arbetslöshetskassor.

20 §. Utmättnings- och överföringsförbud som gäller basinkomst. I 1 mom. föreslås en bestämmelse om att basinkomst inte får utmätas.

I 2 mom. föreslås det att ett avtal som innebär att basinkomst överförs på någon annan är ogiltigt.

21 §. Finansiering. Enligt paragrafen finansierar staten basinkomsten.

22 §. Ikraftträdande. I paragrafen föreslås att lagen ska träda i kraft den 1 januari 2017 och gälla till och med den 31 december 2018. Det föreslagna basinkomstförsöket pågår därmed i två år.

Enligt 2 mom. tillämpas lagen på det försök med basinkomst som genomförs 2017 och 2018. Även om lagen slutar gälla vid utgången av 2018 ska den enligt förslaget tillämpas också därefter på ärenden som baserar sig på basinkomstförsöket. Det kan röra sig om exempelvis ärenden som gäller betalning och återkrav av basinkomst samt sökande av ändring. Också utvärderingen av basinkomstförsöket görs efter att den lagstiftning som gäller försöket har slutat gälla.

1.2 Inkomstskattelagen

92 §. Skattefria sociala förmåner. I paragrafen föreslås en ny 18 punkt, enligt vilken basinkomst enligt lagen om försök med basinkomst inte är skattepliktig inkomst.

1.3 Lagen om förskottsuppbörd

17 §. Förhöjning av förskottsinnehållningen på yrkande av betalningsmottagaren. I paragrafen föreslås ett nytt 2 mom. enligt vilket den som hör till försöksgruppen inom försöket med basinkomst inte kan yrka på en större förskottsinnehållning på förmånerna enligt 7 § i lagen om försök med basinkomst än vad hans eller hennes innehållningsprocent utvisar. Bestämmelsen syftar till att förhindra att basinkomsttagaren höjer exempelvis förskottsinnehållningsprocenten på arbetsmarknadsstödet till en sådan nivå, att dess nivå efter förskottsinnehållningen skulle understiga beloppet på basinkomsten, varvid det inte skulle bli något belopp kvar för Folkpensionsanstalten att betala. Ifall förskottsinnehållningen verkställdes till ett alltför stort belopp skulle Folkpensionsanstalten inte kunna utta basinkomsten på det sätt som avses i 7 §, och basinkomsttagaren skulle utöver den skattefria basinkomsten dessutom få skatteårbäring på den förskottsinnehållning som verkställts till ett alltför stort belopp. Bestämmelsen skulle inte hindra rätten hos den som hör till försöksgruppen att yrka en högre förskottsinnehållningsprocent på exempelvis den lön han eller hon införtjänat. Ifall ett behov att ändra förskottsinnehållningsprocenten på de nämnda förmånerna skulle uppkomma, kunde den som hör till försöksgruppen ansöka om ett nytt skattekort hos skatteförvaltningen.

2 Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2017 och gälla till och med den 31 december 2018.

3 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

I denna proposition föreslås att det stiftas en ny lag om försök med basinkomst. Syftet med basinkomstförsöket är att ta fram kunskapsbaserade bedömningar av hur basinkomsten påverkar individers arbetsmarknadsbeteende. I egenskap av förmån syftar basinkomsten framför allt till att trygga och stärka rätten till arbete som garanteras i grundlagens 18 § och rätten till social trygghet som garanteras i grundlagens 19 §. De förslag som läggs fram hänför sig särskilt till grundlagens 6, 18 och 19 samt 21 och 22 §, som har beaktats i propositionen.

Den föreslagna lagen om försök med basinkomst har betydelse i synnerhet med tanke på grundlagens 6 §. Enligt grundlagens 6 § är alla lika inför lagen. Ingen får utan godtagbart skäl särbehandlas. Grundlagsutskottet har ansett att försökslagstiftning som leder till en viss grad av olikhet i sig är acceptabel och har framhållit att jämlikhetsprincipen inte sätter några stränga gränser för lagstiftarens prövning när man strävar efter att anpassa regleringen efter kraven i samhällsutvecklingen. Ett tidsbundet försök, där syftet är att som stöd för regleringen skaffa sådan information som inte kan fås på annat sätt, kan därmed åtminstone inom vissa gränser vara en godtagbar grund för att pruta på formell jämlikhet (t.ex. GrUU 20/2012 rd). Verkställigheten av försöket med basinkomst kräver att det görs nödvändiga begränsningar av individers principiella likställdhet inför lag. Det centrala är att försökslagstiftningen har målsättningar som är acceptabla med tanke på grundlagen och att försöket inte medför oskäliga skillnader eller situationer, dels försöksdeltagarna emellan, dels mellan dem som deltar och dem som inte deltar i försöket.

Basinkomstförsöket försvagar inte basinkomsttagarnas rättsliga ställning, men om de får arbete blir deras ekonomiska ställning bättre än andras. De avgränsningar som görs i försöket är dock skäliga. Avgränsningarna är godtagbara eftersom man i basinkomstförsöket har målsättningar som är acceptabla med tanke på grundlagen: att som stöd för att ändra lagstiftningen så att den överensstämmer med den rådande samhällsutvecklingen och som stöd för utarbetandet av konsekvensbedömningar ta fram sådan information som endast kan fås genom försök. I egenskap av förmån syftar basinkomsten framför allt till att bättre trygga rätten till social trygghet som garanteras i grundlagens 19 § och rätten till arbete som garanteras i grundlagens

RP 215/2016 rd

18 §, och till större samordning av dessa grundrättigheter. I 19 § 2 mom. i grundlagen sägs det att var och en genom lag ska garanteras rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad vid arbetslöshet, sjukdom, arbetsoförmåga och under ålderdomen samt vid barnafödelse och förlust av en försörjare. Enligt förarbetena till grundlagsreformen kan man inte i väsentlig grad ingripa i det grundskydd som tryggas i grundlagens 19 § 2 mom. I basinkomstförsöket har man därför vid fastställandet av beloppet av basinkomsten utgått från nivån på de nuvarande grundtrygghetsförmånerna.

Målgruppen för försöket kommer att definieras enligt exakta och klart avgränsade kriterier som föreskrivs i lagen. Avsikten är att man ur målgruppen genom slumpmässigt urval ska ta ut en försöksgrupp till vilken det betalas basinkomst. Randomiseringen ger varje person i målgruppen lika möjligheter att omfattas av basinkomsten. Metoden behandlar alltså på ett likvärdigt sätt alla personer i den genom lag exakt avgränsade målgruppen. Avsikten är att programkoden för randomiseringen ska offentliggöras innan urvalet görs. Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Varken den nuvarande nivån på försöksdeltagarnas sociala förmåner eller deltagarnas rättssäkerhet kommer att försämrats i försöket, eftersom deltagarna också i försöket är berättigade till åtminstone samma förmåner som de skulle ha med stöd av de gällande bestämmelserna. I fråga om basinkomsten kommer det att meddelas ett förmånsbeslut, som deltagaren vid behov kan överklaga genom besvär. Avsikten är att det basinkomstförsök som föreslås här ska vara tidsbundet och avslutas 2018.

Enligt regeringens uppfattning ingår i propositionen inga sådana förslag som skulle innebära att den inte kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Eftersom det rör sig om en principiellt viktig fråga anser regeringen det dock önskvärt att ett utlåtande om propositionen inhämtas hos grundlagsutskottet.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

1.

Lag

om försök med basinkomst

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 §

Lagens syfte

Syftet med denna lag är att genomföra ett försök med basinkomst 2017 och 2018.

Syftet med försöket med basinkomst är att få information om hur en basinkomst påverkar arbetsmarknadsbeteendet hos dem som deltar i försöket samt att utreda andra konsekvenser av basinkomsten.

2 §

Verkställighet

Verkställigheten av försöket med basinkomst leds och styrs av social- och hälsovårdsministeriet som högsta myndighet.

Folkpensionsanstalten svarar för verkställigheten av denna lag.

3 §

Tillämpningsområde och förhållande till annan lagstiftning

Denna lag tillämpas på verkställigheten av försöket med basinkomst och på de i Finland bosatta personer som valts in i målgruppen för försöket. Bosättning i Finland avgörs enligt 3, 3 a och 4 § i lagen om tillämpning av lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet (1573/1993).

4 §

Målgrupp för försöket med basinkomst

Till målgruppen för försöket med basinkomst hör de

1) som är i åldern 25—58 år den 1 december 2016, och

2) till vilka Folkpensionsanstalten i november 2016 betalade grunddagpenning eller arbetsmarknadsstöd enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002), om betalningen av förmånen inte grundade sig på permittering.

Till målgruppen för försöket med basinkomst hör dock inte de

1) som får stöd för hemvård enligt lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn (1128/1996),

2) som får pension eller familjepension enligt folkpensionslagen (568/2007), lagen om garantipension (703/2010), lagen om pension för arbetstagare (395/2006), pensionslagen för den offentliga sektorn (81/2016), lagen om pension för lantbruksföretagare (1280/2006), lagen om

RP 215/2016 rd

pension för företagare (1272/2006), lagen om sjömanspensioner (1290/2006), Finlands Banks pensionsstadga, lagen om ortodoxa kyrkan (985/2006), lagen om pension och anpassningsbidrag för riksdagsledamöter (329/1967) och lagen om familjepension efter riksdagsledamöter (107/1990) eller lagen om medlems av statsrådet rätt till pension och om familjepension efter honom (870/1977) eller någon annan pension eller familjepension som grundar sig på arbetsavtals- eller tjänsteförhållande, företagarkerksamhet eller förtroendeuppdrag,

3) som får familjepension enligt lagen om olycksfall i arbetet och om yrkessjukdomar (459/2015), lagen om lantbruksföretagares olycksfall i arbetet och yrkessjukdomar (873/2015), lagen om olycksfall i militärtjänst (1211/1990), lagen om olycksfallsförsäkring (608/1948), lagen om olycksfallsförsäkring för lantbruksföretagare (1026/1981) eller lagen om olycksfalls- och pensionsskydd för idrottsutövare (276/2009) eller försörjningspension enligt lagen om olycksfallsförsäkring,

4) som får försörjningspension enligt lagen om skada, ådragen i militärtjänst (404/1948),

5) som får ersättning för förlust av underhåll enligt trafikförsäkringslagen (460/2016), patientskadelagen (585/1986) eller brottsskadelagen (1204/2005),

6) som får avträdelsestöd enligt lagen om avträdelsestöd för lantbruksföretagare (1293/1994) eller lagen om stöd för upphörande med att bedriva jordbruk (612/2006),

7) vars hemkommun i Finland enligt lagen om hemkommun (201/1994) är i landskapet Åland,

8) för vilka det har förordnats en intressebevakare enligt lagen om förmyndarverksamhet (442/1999) eller som har upprättat en intressebevakningsfullmakt som har fastställts i enlighet med 24 § i lagen om intressebevakningsfullmakt (648/2007) innan försöket inleds,

9) som de facto inte bor i Finland,

10) på vilka en främmande stats sociallagstiftning tillämpas på basis av arbete,

11) i fråga om vilka grunddagpenningen eller arbetsmarknadsstödet inom utkomstskyddet för arbetslösa av särskilt vägande skäl har betalats ut i november 2016 till ett kommunalt organ i enlighet med 11 kap. 9 § 1 mom. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa.

5 §

Försöksgrupp och kontrollgrupp för försöket med basinkomst

Ur målgruppen som avses i 4 § tar Folkpensionsanstalten genom ett slumpmässigt urval ut 2 000 personer till vilka det betalas basinkomst (försöksgrupp).

De personer i målgruppen som inte hör till försöksgruppen utgör kontrollgrupp.

När de personer som ska delta i försöket har valts ut och denna lag har stadfästs ska Folkpensionsanstalten informera dem som valts ut om att de deltar i försöket. Folkpensionsanstalten ska till Skatteförvaltningen och till de berörda kommunerna meddela namnen och personbeteckningarna för dem som valts ut för försöksgruppen. Folkpensionsanstalten har rätt att meddela uppgifterna trots sekretessbestämmelserna och andra begränsningar som gäller erhållande av uppgifter.

6 §

Beloppet av basinkomsten samt betalning av basinkomst

Beloppet av basinkomsten är 560 euro per kalendermånad. Om basinkomst betalas för en kortare tid än en kalendermånad är basinkomstens belopp 18,67 euro per kalenderdag.

Basinkomsten betalas den andra bankdagen i varje månad in på det konto inom Europeiska unionen som basinkomsttagaren har angett.

Basinkomsten för januari 2017 betalas dock den 9 januari 2017.

7 §

Uttag av basinkomst ur andra förmåner

Folkpensionsanstalten tar ut beloppet av den basinkomst den betalar ur följande förmåner som betalas till basinkomsttagaren för samma tid:

- 1) arbetslöshetsförmån enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa, och
- 2) sjukdagpenning, partiell sjukdagpenning, föräldradagpenning och specialvårdspenning enligt sjukförsäkringslagen (1224/2004), rehabiliteringspenning enligt lagen om Folkpensionsanstaltens rehabiliteringsförmåner och rehabiliteringspenningförmåner (566/2005) samt dagpenning och ersättning för förlorad inkomst enligt 27 § i lagen om smittsamma sjukdomar (583/1986).

Om Folkpensionsanstalten har gjort en anmälan om uttag av basinkomst ur en förmån hos en arbetslöshetskassa eller en i sjukförsäkringslagen avsedd arbetsplatskassa, ska arbetslöshetskassan eller arbetsplatskassan till Folkpensionsanstalten betala den andel av den utbetalda förmånen som motsvarar beloppet av basinkomsten.

8 §

Basinkomstens inverkan på andra förmåner

Vid beviljande av bostadsbidrag enligt lagen om allmänt bostadsbidrag (938/2014) och lagen om bostadsbidrag för pensionstagare (571/2007) ska beloppet av basinkomsten alltid betraktas som åtminstone lika stort som grunddagpenningen enligt 6 kap. 1 § 1 mom. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa.

9 §

Sociala förmåner som utgör hinder för basinkomst

Berättigad till basinkomst är inte den som får

1) pension enligt folkpensionslagen, lagen om garantipension, lagen om pension för arbetstagare, pensionslagen för den offentliga sektorn, lagen om pension för lantbruksföretagare, lagen om pension för företagare, lagen om sjömanspensioner, Finlands Banks pensionsstadga, lagen om ortodoxa kyrkan, lagen om pension och anpassningsbidrag för riksdagsledamöter, lagen om familjepension efter riksdagsledamöter eller lagen om medlems av statsrådet rätt till pension och om familjepension efter honom, eller någon annan pension som grundar sig på arbetsavtals- eller tjänsteförhållande, företagarkerksamhet eller förtroendeuppdrag,

2) dagpenning, livränta, tilläggsränta eller försörjningspension enligt lagen om skada, ådragen i militärtjänst,

3) ersättning för förlust av underhåll enligt trafikförsäkringslagen, patientskadelagen eller brottsskadelagen,

4) avträdelsestöd enligt lagen om avträdelsestöd för lantbruksföretagare eller lagen om stöd för upphörande med att bedriva jordbruk,

5) rehabiliteringspenning enligt de lagar, den pensionsstadga eller de pensionsbestämmelser som nämns i 3 § i lagen om pension för arbetstagare,

6) vuxenutbildningsstöd enligt lagen om vuxenutbildningsstöd (1276/2000) eller studiepenning eller bostadstillägg enligt lagen om studiestöd (65/1994),

7) ersättning för inkomstbortfall eller familjepension enligt lagen om olycksfall i arbetet och om yrkessjukdomar, lagen om lantbruksföretagares olycksfall i arbetet och yrkessjukdomar eller lagen om olycksfall i militärtjänst, dagpenning, olycksfallspension eller familjepension enligt lagen om olycksfallsförsäkring eller lagen om olycksfallsförsäkring för lantbruksföretagare, livränta eller försörjningspension enligt lagen om olycksfallsförsäkring eller dagpenning

RP 215/2016 rd

eller olycksfallspension enligt lagen om rehabilitering som ersätts enligt lagen om olycksfallsförsäkring (625/1991),

8) olycksfallspension eller familjepension enligt lagen om olycksfalls- och pensionsskydd för idrottsutövare,

9) stöd för hemvård enligt lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn,

10) förmåner från utlandet som motsvarar de förmåner som nämns i 1—9 punkten.

10 §

Andra begränsningar

Berättigad till basinkomst är inte den

1) som har varit intagen för vård på sjukhus eller därmed jämförbar institutionsvård i minst 90 dagar utan avbrott,

2) som fullgör sin värnplikt eller civiltjänst,

3) som avtjänar ett fängelsestraff,

4) på vilken en främmande stats sociallagstiftning tillämpas på basis av arbete,

5) som vistas utomlands med undantag för tillfälliga utlandsresor som räcker högst 30 dagar,

6) för vilken det har förordnats en intressebevakare enligt lagen om förmyndarverksamhet,

7) i fråga om vilken en arbetslöshetsförmån betalas till ett kommunalt organ i enlighet med 11 kap. 9 § 1 mom. i lagen om utkomstskydd för arbetslösa.

Basinkomst betalas dock till slutet av den kalendermånad under vilken rätten till basinkomst har upphört av en orsak som nämns i 1 mom.

11 §

Ansökan om basinkomst

Folkpensionsanstalten betalar utan ansökan basinkomst till de personer i försöksgruppen som får arbetsmarknadsstöd eller grunddagpenning när försöket med basinkomst inleds.

Om betalningen av basinkomst förhindras under försöket av en orsak som avses i 9 eller 10 §, ska inkomsttagaren skriftligen ansöka om basinkomst hos Folkpensionsanstalten när rätten till basinkomst inträder på nytt.

12 §

Skyldighet att lämna uppgifter

Den som hör till försöksgruppen ska lämna de uppgifter till Folkpensionsanstalten som behövs för att avgöra ärendet.

Basinkomsttagaren ska informera Folkpensionsanstalten om alla förändringar som påverkar beviljandet och betalningen av basinkomst.

13 §

Rätt att få uppgifter samt utlämnande av uppgifter

På rätten att få och lämna ut uppgifter enligt denna lag tillämpas vad som i 13 kap. 1 och 4—8 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa föreskrivs om Folkpensionsanstaltens rätt att få och lämna ut uppgifter om arbetslöshetsförmåner.

RP 215/2016 rd

14 §

Beslut om basinkomst

Folkpensionsanstalten ska ge den som deltar i försöket med basinkomst ett skriftligt beslut i ett ärende som gäller beviljande, förvägran, indragning och återkrav av basinkomst.

Bestämmelser om delgivning av beslut finns i lagen om Folkpensionsanstalten (731/2001).

15 §

Återkrav och kvittning av basinkomst samt preskription av fordringar

På återkrav och kvittning av basinkomst samt preskription av fordringar tillämpas vad som i 11 kap. 10, 13, 14 och 15 a § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa föreskrivs om arbetslöshetsförmåner.

16 §

Sökande av ändring, självrättelse, rättelse av sakfel samt rättelse och undanröjande av ett lagakraftvunnet beslut

På sökande av ändring, självrättelse och rättelse av sakfel i ett beslut om basinkomst samt på rättelse och undanröjande av ett lagakraftvunnet beslut tillämpas bestämmelserna i 17 kap. 1—3, 3 a, 4 och 5 § i sjukförsäkringslagen.

17 §

Nytt avgörande av ett ärende till följd av en beviljad förmån som utgör hinder för basinkomst

Om den som får basinkomst retroaktivt har beviljats en förmån enligt 9 § som hindrar utbetalning av basinkomst, kan Folkpensionsanstalten utan samtycke av inkomsttagaren efter att ha hört denne avgöra ärendet på nytt.

18 §

Registret för försöket med basinkomst

Uppgifter om dem som ingår i försöksgruppen och kontrollgruppen för försöket med basinkomst registreras i Folkpensionsanstaltens register för försöket med basinkomst. Uppgifterna i registret får användas endast för förvaltning av försöket med basinkomst och för statistikföring samt för forskning som gäller försöket. När konsekvenserna av basinkomsten undersöks får uppgifterna i registret samköras med uppgifter i register som förvaltas av Folkpensionsanstalten eller av andra myndigheter.

I fråga om dem som hör till försöksgruppen får i registret för försöket med basinkomst samlas och registreras följande uppgifter:

- 1) namn,
- 2) personbeteckning,
- 3) uppgifter om förmåner som avses i 4 § 2 mom.,
- 4) uppgifter om den betalda basinkomsten och vilka tidsperioder den hänför sig till samt om betalningsdagarna,
- 5) uppgifter om beslut som har meddelats.

I fråga om dem som hör till kontrollgruppen får i registret för försöket med basinkomst samlas och registreras de uppgifter som avses i 2 mom. 1—3 punkten.

RP 215/2016 rd

I personuppgiftslagen (523/1999) föreskrivs om den tid personuppgifter får lagras och om de registrerades rättsskydd.

19 §

Uppföljning och utvärdering av försöket

Folkpensionsanstalten följer genomförandet av försöket och rapporterar om försöket till statsrådet och riksdagen. När försöket har avslutats görs en utvärdering som lämnas till statsrådet och riksdagen.

Folkpensionen och den som genomför utvärderingen enligt 1 mom. har rätt att avgiftsfritt och trots sekretessbestämmelserna och andra begränsningar som gäller erhållande av uppgifter få sådana uppgifter som är nödvändiga för uppföljningen och utvärderingen enligt 1 mom. av

- 1) statliga och kommunala myndigheter och andra offentligrättsliga samfund,
- 2) Pensionsskyddscentralen och arbetslöshetskassor.

20 §

Utmättnings- och överföringsförbud som gäller basinkomst

En basinkomst får inte utmätas.

Ett avtal om överföring av en basinkomst på någon annan är ogiltigt.

21 §

Finansiering

Basinkomsten finansieras med statsmedel.

22 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20 och gäller till och med den 31 december 2018.

Denna lag tillämpas på det försök med basinkomst som genomförs 2017 och 2018.

2.

Lag

om temporär ändring av 92 § i inkomstskattelagen

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till 92 § i inkomstskattelagen (1535/1992) temporärt en ny 18 punkt, i stället för den
18 punkt som upphävts genom lag 946/2008, som följer:

92 §

Skattefria sociala förmåner

Skattepliktig inkomst är inte

18) basinkomst enligt lagen om försök med basinkomst (/),

Denna lag träder i kraft den 20 och gäller till och med den 31 december 2018.

3.

Lag

om temporär ändring av 17 § i lagen om förskottsuppbörd

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till 17 § i lagen om förskottsuppbörd (1118/1996) temporärt ett nytt 2 mom. som följer:

17 §

Förhöjning av förskottsinnehållningen på yrkande av betalningsmottagaren

Det som föreskrivs i 1 mom. tillämpas inte på förskottsinnehållning som verkställs på följande förmåner som betalas till en person som hör till den försöksgrupp som avses i 5 § i lagen om försök med basinkomst (/):

- 1) arbetslöshetsförmån enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa,
- 2) sjukdagpenning, partiell sjukdagpenning, föräldradagpenning och specialvårdspenning som avses i sjukförsäkringslagen (1224/2004), rehabiliteringspenning som avses i lagen om Folkpensionsanstaltens rehabiliteringsförmåner och rehabiliteringspenningförmåner (566/2005) samt dagpenning och ersättning för förlorad inkomst enligt 27 § i lagen om smittsamma sjukdomar (583/1986).

Denna lag träder i kraft den 20 och gäller till och med den 31 december 2018.

Helsingfors den 20 december 2016

Statsministerns ställföreträdare, utrikesminister

Timo Soini

Social- och hälsovårdsminister Pirkko Mattila