



Helsinki 6.9.2016

Lausunto hallituksen esityksestä laeiksi perustulokokeilusta ja tuloverolain 92 §:n väliaikaisesta muuttamisesta (STM051:00/2016)

Perustulokokeilun tavoite lisätä tutkimukseen perustuvaa tietoa päätöksenteon tueksi on erinomainen. Satunnaistamiseen perustuva kokeilu pakottavalla osallistumisella on paras mahdollinen tapa lisätä tietoa tutkittavasta asiasta. Kokeiluhalu osoittaa innovatiivisuutta ja ennakkoluulottomuutta kerätä uudenlaista tietoa päätöksenteon tueksi ja soveltaa uudenlaista politiikkaa talouden tilan parantamiseksi. Tämä tahtotila onkin jo palkittu laajalla kansainvälisellä huomiolla perustulokokeilusta. Itse kokeilun kohteesta, perustulosta, ja sen toteuttamisen yksityiskohdista on kuitenkin esitetty alla joitain osin kriittisiä huomioita.

Kokeilun kohteena on selvittää perustulon vaikutuksia työllistymiseen ja muihin kohderyhmän käyttäytymisen ennakointi- ja sivuvaikutuksiin. Perustulon edullisuutta perustellaan työhön osallistumiseen johtavien kannustimien parantumisella ja työllisyyttä estävän byrokratian vähentymisellä. Se, että tässä kokeillaan juuri perustuloa, on ilmeisesti poliittisilta päättäjiltä tullut reunaehto. Esityksessä voisi kuitenkin hieman pohdiskella, onko perustulo oikea ratkaisu sosiaaliturvan uudistamiseen annettuna työllistymis- ja byrokratian vähentämistavoitteet. Yksi ongelma perustulossa verrattuna muuhun sosiaaliturvaan on tarveharkinnan puute. Perinteisesti sosiaaliturva sisältää tarveharkintaa, koska on nähty, että eri ihmisryhmät tarvitsevat erisuuruista sosiaalista tukea ja samalla etuusmenojen kohdentaminen tarpeen mukaan rajaa kustannuksia. Tätä huolta ratkotaan esityksessä kohdentamalla kokeilu vain tiettyyn kohderyhmään, jotka eivät esimerkiksi ole korkeakouluopiskelijoita tai lasten kotihoidontuella kotona olevia vanhempia, mikä vähentää tarveharkinnan tarvetta. Lisäksi perustuloa kokeillaan osittaisena, joka tarkoittaa, että henkilö saa pitää muita perustulon tason ylittäviä tukia, kuten yleisen asumistuen. Nämä ratkaisut vähentävät tarveharkinnan ongelmia, mutta aiheuttavat muita ongelmia tulosten yleistettävyydelle, josta alla lisää.

Toinen keskeinen ongelma perustulossa on työllistymisen kannustimien jakautuminen samalla tavoin eri ihmisryhmille piittaamatta heidän reagoitiherkkyydestään työhön osallistumisen kannustimiin. Taloustieteen kirjallisuudessa pidetään hyvänä asiana kohdistaa työhön osallistumisen kannustimet eri tuloryhmille eri tavoin osittain sen mukaisesti, kuinka herkästi eri tuloryhmät reagoivat kannustimiin. Esimerkiksi suurituloisten työhön osallistumisen kannustimia ei ole taloustieteen kirjallisuudessa nähty aiheelliseksi parantaa yhtä kipeästi kuin pienituloisten. Periaatteellisesti perustulo vaikuttaa kaikkiin ryhmiin samalla tavoin, ja tämä herättää kysymyksen nyt kokeiltavan mallin soveltuvuudesta laajemmin koko Suomeen.

Kolmas perustulomallin periaatteellinen ongelma on normaalin sosiaaliturvan vastikkeellisuuden puuttuminen. Vastikkeellisuudella tarkoitetaan sitä, että sosiaalietuuksia nauttivat joutuvat osoittamaan täyttävänsä sosiaalietuuden ehdot, kuten työttömät etsivät töitä sanktioiden uhalla ja osallistuvat aktivointitoimiin tai opintotukea saavat opiskelijat osoittavat suorittavansa opintoja.



Oleennaista on, että vastikkeellisuus lieventää sosiaalietuuksiin liittyviä negatiivisia kannustinvaikutuksia ja se samalla mahdollistaa kohtuullisen etuustason säilyttämisen. Vastikkeellisuus kuitenkin lisää sosiaaliturvaan liittyvää byrokratiaa, mitä perustulossa pyritään vähentämään. Ainoat mahdolliset mallit eivät kuitenkaan ole "ei ollenkaan byrokratiaa" (puhdas perustulo) tai "nykyinen määrä byrokratiaa", vaan näitä eri vaihtoehtoja tulisi huolellisesti selvittää ja kokeilla. Näin uudistetussa sosiaaliturvassa voitaisiin päätyä sopivaan määrään vastikkeellisuutta, joka ei kuitenkaan aiheuttaisi sosiaalietuuksia nauttivien näkökulmasta liiallista määrää työllistymisen hallinnollisia esteitä ja kuitenkin edesauttaa riittävän tasoisen turvan ylläpitämistä.

Yllä mainituista syistä - sosiaaliturvan tarveharkinnan, kannustimien kohdentamisen ja vastikkeellisuuden sovittamisen byrokratian kanssa - olisi mahdollisissa jatkotarkasteluissa hyvä miettiä myös muita ratkaisuja sosiaaliturvan uudistamiselle kuin perustulo. Vaihtoehtoiset ratkaisut voisivat sisältää perustulon elementtejä, kuten byrokratian vähenemisen, mutta sisällyttää siitä puuttuvia elementtejä, kuten selkeämmän tarveharkinnan ja tukien kohdistumisen eri tuloryhmille eri tavoin. Mahdollisessa laajemmassa jatkokeitelussa voisi kokeilla eri sosiaaliturvan järjestämisen malleja.

Perustulokokeilun tavoitteena on tuottaa tietoa siitä, minkälaisia käyttäytymisvaikutuksia sosiaaliturvan muutokset kaikille suomalaisille pysyvästi käyttöön otettuina tuottaisivat. Nyt kokeiltava muoto on osittainen perustulo, mutta sen kohdennetun luonteen takia kokeilu on syytä tulkita tietynlaisten sosiaalitukien uudistusten kokeilemiseksi. Alla on koottu yhteen huolia siitä, miten nykyinen kokeilu tuottaa rajoitettua tietoa jonkin pysyvämmän ja laajemman sosiaaliturvauudistuksen käyttäytymisvaikutuksista. Nämä huolet liittyvät tilastolliseen voimaan, mallin budjettivaikutuksiin, valikoituun kohdejoukkoon ja muihin käyttäytymisvaikutuksiin, jotka on jaettu kokeilun aikana tapahtuviin muihin kuin työllistymisvaikutuksiin ja ennakoitvaikutuksiin.

Tämän kokeilun mitoitus vaikuttaa vaatimattomalta, mutta toisaalta voi ymmärtää varovaisuuden uudenlaisen kokeilun tekemisessä ensi kertaa. Aito huolenaihe kuitenkin on, saako kokeilulla tilastollisesti merkitseviä tuloksia perustulokokeilun työllisyysvaikutuksista. Jo esityksen voimalaskelmat indikoivat, että tulokset eivät välttämättä ole tilastollisesti merkitseviä. Lisäksi esityksen voimalaskelmia kohtaan voi olla kriittinen. Esityksen voimalaskelmissa mainitaan, että paras käytettävissä oleva joustoestimaatti on 0.3. Kuitenkin joidenkin arvioiden mukaan keskimääräinen osallistumisjousto työllisille yleensä saattaa olla pienempi. Lisäksi kokeilun kohdejoukko sisältää myös esimerkiksi pitkäaikaistyöttömiä, joiden voi arvioida pitkään työelämän ulkopuolella olleina reagoivan muuta väestöä vähemmän herkästi työhön osallistumisen kannustimiin. Lisäksi osittaisen perustulon johdosta kokeiluun osallistuvat ovat oikeutettuja esimerkiksi yleiseen asumistukeen siltä osin kuin asumistuen määrä ylittää perustulon määrän. Asumistuen menettäminen asteittain tulojen kasvaessa, mikä puolestaan pienentää asumistukea saavien työn kannustimien lisääntymisen vaikutusta sekä vähentää byrokratian pienemistä, koska silloin tulot pitää kuitenkin jotenkin todistaa. Nämä vaikutukset ovat omiaan vähentämään perustulon oletettavia vaikutuksia. Täten tilastollisen voiman puuttumisen voi nähdä ongelmana kokeilun toimivuuden kannalta. Hyväntahtoisesti tämän esityksen voisi nähdä ikään kuin pilotin pilottina, jossa saadaan ensimmäisiä vaikutelmia tämäläisen järjestelyn toimivuudesta hallinnollisesti ja mahdollisesti jotain viitteitä vaikutuksista työllisyyteen. Jos tulkinta on tämä, esityksessä olisikin hyvä mainita jotain mahdollisista ajatuksista jatkokeitelujen suhteen. Muuten kokeilun tekemisen, josta ei ole mahdollisesti saada tilastollisesti merkitseviä tuloksia, voi nähdä



ongelmallisena. Tätä seikkaa olisi syytä harkita myös kokeilun saaman kansainvälisen huomion johdosta.

Kokeilun ollessa pieni, vain 2000 ihmistä sisältävä, on ymmärrettävää, että kohdejoukko on rajattu tarkasti niihin, jotka perusjoukon muodostamishetkellä saavat KELA:n maksamaa työttömille tarkoitettua työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa. 2000 ihmisen koeryhmällä kannattaakin rajata johonkin tiettyyn ryhmään. KELA:n työttömyysetuuksia nauttivat ovat sinällään iso ryhmä ihmisiä, jonka työllistämiseksi on tehty monta politiikka-aloitetta. Kokeilulla on aiempia tutkimuksia parempi mahdollisuus (pois lukien huoli tilastollisen voiman puutteesta) tuottaa tietoa siitä, miten työttömät reagoivat työhön osallistumisen kannustimiin. Siten perustulokokeilu ja sen mahdolliset jatkokokeilut tuottavat arvokasta tietoa. Kohdejoukon tarkka rajausta kuitenkin vähentää kokeilun tulosten ulkoista validiteettia, eli tulosten soveltuvuutta laajasti muihin ryhmiin. Perustulomallin laajempi käyttöön ottaminen voisi johtaa työllisyyden kannalta epäedullisiin käyttäytymisvaikutuksiin esimerkiksi nuorille, opiskelijoille tai pienten lasten äideille, joiden käyttäytymisreaktioita perustuloon ei tässä kokeilussa pysty ottamaan huomioon. Näin pienellä otoskoollla ei voi siis suositella koeryhmän kokoonpanon laajentamista, enemmänkin kuin jatkoajatuksen pitämistä yllä laajemmille ryhmille suorittavan jatkohankkeen tekemisestä sosiaaliturvan käyttäytymisvaikutuksista, jotta tietoa käyttäytymisvaikutuksista politiikan tekemisen tueksi saisi laajemmin.

Kokeiltavaa perustuloa nauttivat kaikki koehenkilöt ilman mitään vaikutuksia tuloveroihin. Jos siis henkilö työllistyy hyvinkin korkealle tulotasolle, hänen verotuksen käteen jäävät tulonsa lisääntyvät roimasti. Vaikka tämä tietysti on hienoa työllistyvän kannalta, tekee se kokeiltavasta mallista julkisen talouden kannalta epäneutraalin. Toisin sanoen kokeiltava malli ei sovellu sellaisenaan laajempaan kokeiluun, koska sen julkisen talouden budjettivaikutukset ovat erittäin epärealistiset lisäen budjettialijäämää. Laajempi kysymys on, pitäisikö ottaa käyttöön laajasti ottaen juuri perustulo ja verottaa sitten lisääntyneet tulot verotuksessa hyvätuloisilta pois, vai pitäisikö sosiaaliturvaa muuttaa maltillisemmin ja tehdä työn vastaanoton kannustimia pienituloisille parantavia muutoksia veroasteikossa (ks. myös keskustelu yllä perustulon periaatteellisista ongelmista).

Toisaalta perustulokokeilun tietyt rajaukset saattavat aiheuttaa myös sivuvaikutuksia työllisyysvaikutusten ohella. Nämä muut reaktiot johtuvat perustulokokeiluun sisältyvistä rajauksista, joiden nojalla tietyissä tilanteissa (lista alla) menettää itselleen jo myönnetyn kokeiltavan perustulon. Tämän tyyppinen käyttäytyminen voi olla erityisen korostettua määräaikaisen kokeilun (kaksi vuotta) kohdalla. Jos perustulo tai muu sosiaaliturvan muutos nähtäisiin pysyvänä, vähentäisi se käyttäytymistä, jossa tietyt perustulon saamista estäviä tilanteita lykätään perustulokokeilun jälkeiseen aikaan. Perustulo rajataan pois esimerkiksi niiltä, jotka nauttivat kotihoidontukea, suorittavat asevelvollisuutta tai siviilipalvelusta, oleskelevat yli 30 päivää Suomen ulkopuolella, ovat laitoshoidossa tai muussa sairaalahoidossa yli 90 päivää tai nauttivat aikuiskoulutustukea. Nämä saattavat aiheuttaa käyttäytymisvaikutuksia (lykkäämistä) lasten hankkimiseen, asevelvollisuuden tai siviilipalveluksen suorittamiseen, aikuisopintoihin, ulkomailla matkailuun sekä ulkomailla opintojen tekemiseen tai pitkien (yli 90 päivää) sairaalajaksojen karttamiseen terveydenkin heikentymisen uhalla. Toki nämä muut kuin työllistymiseen liittyvät käyttäytymisreaktiot voivat olla pieniä, mutta ne ovat kuitenkin mahdollisia seurauksia kokeiluun sisältyvistä rajauksista, eikä niitä ole pohdittu esityksessä lainkaan. Esityksessä perustellaan, että rajaukset tehdään koska näissä tilanteissa toimiminen ei ole perustulokokeilun työllistymistavoitteiden mukaista, mutta olisi hyvä myös pohtia mitä muita



käyttäytymisvaikutuksia rajoituksilla on. Ennen kaikkea sivuvaikutukset estävät kokeilun tulosten soveltamisen sellaisenaan johonkin laajempaan ja pysyvämpään sosiaaliturvan uudistukseen.

Vielä yksi huoli kokeilun tulosten tulkittavuudesta liittyy mahdollisiin ennakointivaikutuksiin. Kokeilu on saanut laajalti huomiota, ja kokeiluryhmien poimintaohjelmatkin aiotaan julkaista ennakolta. Tähän liittyy tietysti lakikohtia viranomaistoiminnasta, mutta ennakkoon kaikkien yksityiskohtien julkistaminen lisää ennakointivaikutuksia, jotka puolestaan vähentävät kokeilun tulosten soveltuvuutta pysyvämmän järjestelmän vaikutusten arviointiin. Kansainvälisissä aiemmissa varsinaisissa kenttäkokeissa (social or natural experiments) pyritään usein pitämään ryhmien muodostaminen sellaisena, että ihmiset eivät voi toiminnallaan vaikuttaa koeryhmään pääsemiseen. Huolimatta pakottavasta satunnaistamisesta perustulokokeilussa kansalaiset pystyvät vaikuttamaan mahdollisuuteensa tulla valituksi koeryhmään, sillä siinä valinta suoritetaan niistä, jotka nauttivat KELA:n työttömille maksettavaa peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea joulukuussa 2016. Tämä saattaisi lisätä jonkin verran näiden tukien piirissä olevien määrää tuolloin. Erityisesti jo marraskuussa 2016 näitä tukea nauttivat voivat hidastaa työllistymispyrkimyksiään ja katsoa jos pääsisivät perustuloa nauttivaan ryhmään ja pyrkiä työllistymään vasta sen jälkeen. Tämä vaikutus olisi erityisen suuri ryhmissä, joilla olisi suuri uskomus löytävänsä myöhemmin töitä, ja hyötyvän näin perustulosta työtulojensa lisäksi. Näin kokeilun tulokset heijastaisivat epärealistisen suuria työllisyysvaikutuksia valikoitumisongelman vuoksi. Toki näitä huolia hiukan pienentää kokeiluryhmän pieni koko, mutta tällaiset ennakointivaikutukset vähentävät tulosten soveltuvuutta laajamittaisempaan perustulokokeiluun.

Tuomas Kosonen

Tutkimusjohtaja

Palkansaajien tutkimuslaitos