KANSANELÄKELAITOS
Yhteisten palvelujen Tieto- ja viestintäyksikkö
Tutkimusryhmä
Tutkija Ville-Veikko Pulkka

15.11.2016

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Lausuntopyyntönne 11/2016

Tutkija Ville-Veikko Pulkan lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi perustulokokeilusta sekä tuloverolain 92 §:n ja ennakkoperintälain 17 §:n väliaikaisesta muuttamisesta

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt tutkija Ville-Veikko Pulkalta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi perustulokokeilusta sekä tuloverolain ja ennakkoperintälain väliaikaisesta muuttamisesta. Valiokunnan toiveen mukaisesti tässä lausunnossa selvitetään, miten tiedonkeruu kokeilusta tehtävää raporttia varten tehdään ja miten uudet työn muodot on otettu huomioon suunniteltaessa raportointia.

Lausuntonaan tutkija Ville-Veikko Pulkka esittää seuraavaa

Tiedonkeruu kokeilusta tehtävää raporttia varten

Kelan johtaman tutkimuskonsortion toimeksianto päättyy Valtioneuvoston kanslian kanssa tehdyn sopimuksen mukaisesti joulukuussa, kun tutkimuskonsortio julkaisee perustulokokeilun toteuttamisvaihtoehtoja käsittelevän loppuraporttinsa. Toimeksiannon mukaisesti tutkimuskonsortion tehtävänä on ollut antaa suosituksia koeasetelmasta, jolla voidaan tuottaa tietoa perustulon vaikutusmekanismeista hallituksen tietotarpeet ja kokeilun budjetti huomioiden. Kelan johtaman tutkimuskonsortion toimeksianto ei siis sisällä arviointitutkimuksen toteuttamista.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi seurannasta ja arvioinnista linjataan seuraavasti:

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

POSTIOSOITE PL 450 00101 Helsinki
KÄYNTIOSOITE Nordenskiöldinkatu 12 00250 Helsinki
SÄHKÖPOSTI etunimi.sukunimi@kela
PUHELIN 020 634 11 (vaihde)

löiden tuloissa ja työllisyydessä. Tähän käytettäisiin Verohallinnon ja Eläketurvakeskuksen rekisteritietoja.

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

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

Tämä lakiesityksen pykälä on tulkittava siten, että Kansaneläkelaitos vastaa lain perusteella kokeilun hallinnollisesta raportoinnista valtioneuvostolle ja eduskunnalle kokeilun aikana erikseen määriteltyjen tietotarpeiden mukaisesti. Koska arviointitutkimusta tekevää tutkimusryhmää ei ole vielä toistaiseksi nimetty, ovat monet arviointitutkimuksen tutkimusasetelmaan liittyvät kysymykset ratkaisematta. On täysin mahdollista, että Kelan tutkimus ei osallistu arviointitutkimukseen.

Perustulokokeilun ensisijaiseksi vastemuuttujaksi on poliittisesti määritelty työllisyys. Tästä syystä myös kokeilun koeasetelma on suunniteltu siten, että sen avulla on mahdollista tutkia erityisesti tätä muuttujaa. Kuten 19 § yksityiskohtaisissa perusteluissa tuodaan esille, työllisyyden tutkiminen onnistuu tehokkaimmin hallinnollisten rekistereiden avulla.

Käytännössä rekistereihin perustuva seurantatutkimus toteutetaan siten, että etuusrekisteristä (perustulorekisteri) löytyvät tiedot yhdistetään muihin hallinnollisiin rekistereihin, joita halutaan hyödyntää. Tällaisia rekistereitä voivat olla esimerkiksi vero-, etuus-, eläkevakuutus- ja työsuhdetietoja koskevat rekisterit. Rekisteritietoja voidaan täydentää tarkoituksenmukaisilla kysely- ja haastattelututkimuksilla, jotka kohdennetaan osaan koe- ja/tai kontrolliryhmästä. Kysely- ja haastattelututkimusten määrän on kuitenkin oltava maltillinen, jotta kyselyillä ja haastatteluilla ei vaikutettaisi koe- ja/tai kontrolliryhmän käyttäytymiseen.

Työllisyysmuuttujan tutkimisen lisäksi perustulokokeilu mahdollistaa luonnollisesti myös muiden muuttujien tutkimisen, vaikka koeasetelmaa ei olekaan ensisijaisesti suunniteltu siten. Useat vastemuuttujat voivat hankaloittaa kokeilun vaikuttavuuden arviointia.

Esimerkiksi terveyteen ja hyvinvointiin liittyvien mittareiden seuranta voi olla mielekäs vaihtoehto, koska hallituksen tavoite on tutkia perustulokokeilun avulla myös yhteiskunnallista osallisuutta. Rekisterit (esim. Kelan lääkekorvausrekisteri) tarjoavat lukuisia mahdollisuuksia terveys- ja hyvinvointimittareiden tutkimukseen, mutta kaikkiin vaikutuksiin ei tietenkään päästä käsiksi rekistereiden kautta. Kyselytutkimukset ovatkin välttämättömiä, mikäli terveys- ja hyvinvointivaikutuksia halutaan selvittää monipuolisemmin.

Kyselytutkimuksissa hyödynnettäviä mittaristoja tulee etsiä laadukkaista kansainvälisistä hyvinvointitutkimuksista (esim. OECD Financial Capability Survey, OECD Life Satisfaction Measure, European Social Survey (ESS)), joita käytettäessä voidaan tuottaa vertailtukelpoista aineistoa. Samasta syystä on tarkoituksenmukaista harkita yhteistyötä Alankomaissa vuonna 2017 perustulokokeiluita toteuttavien tutkijoiden kanssa.

Uudet työn muodot raportoinnissa

Rekistereiden avulla voidaan tutkia ensisijaisesti niitä työn muotoja, joita rekisterit tunnistavat. Esimerkiksi itsensä työllistäjien kohdalla haaste on ilmeinen. Vero- ja eläkevakuutustietojen avulla on kuitenkin mahdollista eritellä tulolajeja, mikä voi mahdollistaa työllisyyden yksityiskohtaisemmin tarkastelun.

On kuitenkin selvää, että erilaisten aktiivisuuden ja työnteon muotojen monipuolinen hahmottaminen vaatii rekisteriaineistojen lisäksi myös kysely- ja haastattelututkimusten toteuttamista. Se, kuinka laajaalaisesti työnteon uusia muotoja halutaan tutkia, on viime kädessä poliittisten päättäjien ja arviointitutkimuksen toteuttavan tahon harkinnassa.