Helsinki 15.11.2016

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi perustulokokeilusta sekä tuloverolain 92 §:n ja ennakkoperintälain 17 §:n väliaikaisesta muuttamisesta (HE 215/2016 vp)

On hienoa, että Suomessa on päästy näin pitkälle perustulon työllisyysvaikutuksia tutkivan kenttäkokeen kanssa. Perustulo voi olla potentiaalinen ratkaisu tulevaisuuden työelämän haasteisiin ja siten kokeilemisen arvoinen ajatus. Lakiin perustuva valtakunnallinen kenttäkoe on erittäin edistynyt menetelmä. Kenttäkokeet tarjoavat jatkossakin hyvän tavan tutkia yhteiskunnallisten uudistusten vaikutuksia. Tässä esitettyjen kommenttien on tarkoitus edistää myös tulevien kenttäkokeiden suunnittelua.

Mekanismien erottelu

Kokeessa tutkitaan kolmen eri mekanismin yhteisvaikutusta työllisyyteen. Ensimmäinen näistä on taloudelliset kannustimet. Kokeessa työtön kohdejoukko saa merkittävän taloudellisen kannustimen lisätä työntekoa, sillä perustulo ei vähene tulojen kasvaessa toisin kuin nykyiset tuet. Toiseksi kokeessa on poistettu vastikkeellisuus tuista. Tämä tarkoittaa sitä, että työttömiä ei patisteta töihin. Tämän uudistuksen vaikutuksen voidaan olettaa olevan työllisyyttä vähentävä. Kolmanneksi työttömien kohtaamaa byrokratiaa yksinkertaistetaan. Tämän uudistuksen on tarkoitus vähentää taakkaa jonka työtön kohtaa, jotta hänelle jäisi resursseja tuottavaan toimintaan. Byrokratialoukun poistamisen voidaan olettaa lisäävän työllisyyttä.

Nykymuotoisen kokeen merkittävä haaste on kyetä erottelemaan näiden kolmen mekanismin vaikutukset toisistaan. Jatkon kannalta voisi olla tuottavampaa rakentaa kokeeseen eri koeryhmiä esimerkiksi siten, että yhden koeryhmän kohdalla vastikkeellisuus ei poistu ja toisen ryhmän kohdalla byrokratia pysyy entisenlaisena. Tällöin kunkin mekanismin vaikutus voidaan arvioida erikseen. Analogiana jos lääkärit tutkisivat A-, C- ja D-vitamiinin vaikutuksia, he järjestäisivät mieluummin kolme koeryhmää kuin yhden, jolle annetaan kaikkia kolmea vitamiinia samaan aikaan.

Lisäksi työn tarjontaan vaikuttaa samaan aikaan sekä perustulon määrä, että verotuksen taso. Hyvin suunnitellussa kokeessa kannattaisi asettaa eri perustulon ja veroasteen tasoja eri koeryhmille, jotta näiden kahden mekanismin vaikutukset voidaan erotella toisistaan. Lisäksi veroaste kannattaisi asettaa siten, että malli olisi lähempänä kustannusneutraalia ja siten toteuttamiskelpoisempi valtakunnallisesti. Tärkeää olisi, että verohallinto olisi siis mukana kokeessa.

Kohdepopulaatio

Kokeessa on kohdepopulaatioksi valittu Kelan etuuksia saavat työttömät. Jos kuitenkin perustulouudistuksen kokonaisvaikutuksia halutaan arvioida, tulisi kohdejoukkoa laajentaa.

Palkansaajien tutkimuslaitos
Löntagarnas forskningsinstitut
Pitkänsillanranta 3 A 00530 Helsinki
Långbrokajen 3 A 00530 Helsingfors
Puh. (09) 2535 7330
+358-9-2535 7330
http://www.labour.fi
etunimi.sukunimi@labour.fi

Kannattaisi ennen kaikkea keskittyä niihin ryhmiin joiden kohdalla on paljon epäselvyyttä vaikutuksista. Esimerkiksi 18–25 -vuotiaat nuoret voivat reagoida monella tapaa perustuloon. Heidän käyttäytymistään olisi tärkeää siis tutkia. Muita vastaavia ryhmiä ovat opiskelijat, yrittäjät ja pienituloiset työlliset.

Budjetti, kesto ja otoskoko

Kokeen budjetti on rajattu 20 miljoonaan euroon siten, että se koostuu Kelan normaalijärjestelmän ylittävistä menoeristä. Tällöin jos suuri osa koeryhmästä työllistyy, kokeen budjetti kuluu nopeammin. Toisaalta jos suuri osa kohdejoukosta työllistyy, se on valtiontalouden kannalta hyvä asia. Tällä tavoin laskettu budjetti siis liioittelee kokeen kokonaiskustannuksia. Budjettia voidaan käyttää joko otoskokoon tai kokeen kestoon pidentämiseksi. Aiemmissa perustulokokeissa on havaittu, että vähintään 5 vuotta olisi hyvä kesto. Lisäksi otoskoon kannattaisi olla vähintäänkin 8000, jotta vaikutuksiin päästään tarkasti käsiksi.

Jatkossa kannattaa korottaa budjettia, jotta otoskokoa ja kestoa voidaan kasvattaa, sillä kokeen kokonaiskustannukset ovat huomattavasti pienemmät kuin kokeen laskennallinen budjetti. Lisäksi kokeeseen voisi hankkia lisärahoitusta ja yhteistyökumppaneita laajemmin Euroopasta, sillä monessa Euroopan maassa on meneillään vastaavanlaisia kokeita. Tulosten vertailu kasvattaisi kokeen arvoa kotimaassa ja ulkomailla.

Tutkimuskysymykset

Nykyisellä kokeella halutaan tutkia uudistuksen vaikutuksia työn tarjontaan. Tämä on hyvä ja keskeinen tutkimuskysymys ja mm. verotettavat tulot on melko hyvä mittari työn tarjonnalle kun muutetaan taloudellisia kannustimia. Toisaalta osaltaan uudistuksessa muutetaan myös ihmisen kohtaamaa byrokratiaviidakkoa. Byrokratiaviidakon väheneminen voi näkyä työn tarjonnassa. Toisaalta tällaisen uudistuksen vaikutuksille herkempiä mittareita monen tutkimuksen perusteella voisivat olla esimerkiksi subjektiivinen hyvinvointi tai stressitasot. Tällaiset psykologisemmat mittarit ovat kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa saaneet paljon huomiota ja ne tarjoavat erään tavan erotella uudistuksen vaikutusten mekanismeja.

Toisaalta tutkimuskysymyksenä voisi myös olla uudistuksen heijastusvaikutukset eli se, kuinka paljon osan kohdepopulaatiosta kohtaama perustulo vaikuttaisi muuhun populaatioon ns. ulkoisvaikutuksina tai yleisen markkinatasapainon kautta. Tällaisten tutkimuskysymysten vastaamiseen tarvitaan kaksivaiheinen satunnaistaminen, jossa aluksi arvotaan työssäkäyntialueista ne, jotka ovat kokeessa mukana ja ne, jotka jäävät ulkopuolelle. Sen jälkeen alueiden sisällä arvotaan kokeeseen osallistuvat henkilöt. Tällainen koe olisi melko edistynyt ja olisi suositeltavaa vasta, kun Suomessa on jo totuttu toteuttamaan vastaavia kenttäkokeita valtakunnallisella satunnaistamisella.

Ohto Kanninen
vanhempi tutkija
Palkansaajien tutkimuslaitos