Lausunto
VATT/291/07.01/2016

15.11.2016

Asiantuntijalausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Asia **HE 215/2016 VP**

Eduskunnan Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt Valtion taloudelliselta tutkimuskeskukselta (VATT) lausuntoa hallituksen esityksestä laeiksi perustulokokeilusta sekä tuloverolain 92 §:n ja ennakkoperintälain 17 §:n väliaikaisesta muuttamisesta. Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki perustulokokeilusta sekä muutoksia tuloverolakiin ja ennakkoperintälakiin. Esityksen tavoitteena on pienimuotoisesti kokeilla, voitaisiinko perustulon avulla uudistaa sosiaaliturvaa työn vastaanottamista kannustavampaan suuntaan.

VATT keskittyy lausunnossaan kokeiluasetelmaan, kokeilusta saatavien tulosten luotettavuuteen sekä esityksessä hahmotellun osittaisen perustulon puutteisiin. Lausunnon lopuksi esitetään arvio kokeilun yhteiskunnallisesta tarpeellisuudesta.

Miksi perustuloa kannattaisi kokeilla?

Sosiaaliturva ja verotus muodostavat moniulotteisen kokonaisuuden, joka nykymuodossaan nostaa efektiivisiä marginaaliveroasteita etenkin alhaisilla palkkatasoilla. Hallituksen esityksessä olevan kuvion 1 perusteella työttömän henkilön työllistyessä 1 500 euron palkkatasolla hänen käteen jäävät tulonsa kasvavat vain noin 400 eurolla. Muu osa palkkatulosta kuluu kohonneina veroina ja etenkin työtulojen kasvaessa pienentyvinä sosiaalietuuksina.

Perustulo on yksi mahdollinen ratkaisu työllistymisen heikkoihin rahallisiin kannustimiin, mikäli se kasvattaa työllistymisen jälkeisiä käytettävissä olevia tuloja. Etukäteen ei ole kuitenkaan mahdollista tietää, missä määrin kannustimien parantuminen heijastuu todellisina työllistymisinä. Näiden ns. työn tarjontajoustojen selvittäminen on kokeilun tärkein anti. Joustojen avulla kyetään suunnittelemaan varsinainen perustulojärjestelmä sekä arvioimaan siitä yhteiskunnalle aiheutuvat kustannukset ja hyödyt. Kokeilun hyödyt eivät koske pelkästään perustuloa. Valtionhallinnossa on suuri tarve mahdollisimman tarkoille ennakkoarvioinneille suunniteltaessa erilaisia sosiaali- ja veropolitiikkaan kohdentuvia muutoksia. Tässä työssä ihmisten käyttäytymistä kuvaavat luotettavat joustoestimaatit ovat ensisijaisen tärkeitä. VATT toteaa perustulokokeilun mahdollistavan sellaisen tutkimustiedon tuottamisen, jota ei ilman kokeilua ole mahdollista selvittää.

Miksi perustuloa kannattaisi kokeilla esityksessä ehdotetulla tavalla?

Perustulokokeilussa etsitään vastausta kysymykseen, kuinka monella henkilöllä perustulo kasvattaa/alentaa työllisyyttä. Kysymykseen voidaan vastata uskottavasti ainoastaan, jos perustuloa kokeilun aikana saaneet henkilöt vastaavat kaikilta kuviteltavissa olevilta tavoiltaan kokeilun aikana perustulon ulkopuolella olevia henkilöitä. Mikäli perustulokokeiluun valittaisiin muita helpommin

VALTION TALOUDELLINEN TUTKIMUSKESKUS VATT
VATT INSTITUTE FOR ECONOMIC RESEARCH
PL/PO BOX 1279 (Arkadiankatu 7), FI-00101 Helsinki, FINLAND
PUH./TEL. +358 295 519 400 www.vatt.fi

työllistyviä henkilöitä, kokeilu tuottaisi myönteisiä työllisyysvaikutuksia siinäkin tapauksessa, että perustulo itsessään ei edistäisi työllistymisiä. Jos perustuloa saavat henkilöt olisivat vaikeammin työllistyviä kuin muut, kokeilu tuottaisi taasen päinvastaisia tuloksia. Tutkimusasetelman uskottavuus riippuu täten suoraan perustuloa saavien henkilöiden valinnasta.

Hallituksen esityksen lähtökohta on valita perustulokokeilun kohdejoukosta perustuloa saavat henkilöt satunnaistamalla. Valittu tutkimusasetelma on yleisesti tunnustettu luotettavimmaksi tavaksi muodostaa kokeilun kohdejoukosta kaksi toisiaan vastaavaa ryhmää. Menetelmä jakaa kaikki ihmisten työllistymistä määrittävät eri tekijät satunnaisesti perustuloa saavien ja nykyjärjestelmässä jatkavien ryhmiin, joten ihmisten erilaiset työllistymismahdollisuudet eivät systemaattisesti vääristä vaikutusarviota. Samalla menetelmä tarjoaa jokaiselle kohdejoukkoon kuuluvalle henkilölle yhtäläisen todennäköisyyden saada perustuloa. VATT toteaa valitun tutkimusasetelman olevan lähtökohtaisesti parhaan mahdollisen, mikä mahdollistaa uskottavan tavan arvioida perustulokokeilun todelliset vaikutukset.

Esityksessä hahmotellun perustulokokeilun puutteista

Kokeilun rahoitus
Esitetyssä laissa perustulon maksatus on kytketty Kelan työttömyysturvaetuuksien hakemiseen. Tällä ratkaisulla varmistetaan, että kenenkään asema ei voi heikentyä kokeilussa. Perustulon idean sekä kokeilun rahoituksen ja luotettavuuden kannalta ratkaisu on kuitenkin ongelmallinen. Perustulokokeilun rahoitusta ei ole tarkoituksenmukaista tarkastella maksetun perustulon mukaan huomioimatta myös sen korvaamia etuuksia. Lakiesityksestä esitetyn tulkinnan mukaan perustulon korvaamia etuuksia voidaan huomioida rahoituksessa vain, jos kokeilussa mukana olevat hakevat työttömyysetuuksia. Perustulon yhtenä ajatuksena on kuitenkin vapauttaa työttömät etuuksien hakemiseen liittyvästä byrokratiasta, minkä vuoksi esitetty tulkinta vesittää kokeilua. VATT:n mielestä kyseistä laintulkintaa olisi helppo muuttaa. Perustulon korvaamien etuuksien määrä voidaan nimittäin arvioida erittäin tarkasti hyödyntämällä satunnaistamiseen perustuvaa tutkimusasetelmaa. Verrokkiryhmän keskimääräinen työttömyysetuuksien käyttö kertoo suoraan, miten paljon perustuloa saaneet olisivat käyttäneet työttömyysetuuksia, jos perustuloa ei olisi kokeiltu.

Lapsikorotukset
Perustulon määrässä ei ole huomioitu työttömyysetuuksien lapsikorotuksia. Näin ollen lapsiperheiden tulee hakea työttömyysetuuksia, jos he haluavat välttää tulonmenetykset. Työttömyysturvan sovittelusta taas seuraa, että heille perustulolla on merkitystä vasta karkeasti 1000 euron kuukausittaisilla työtuloilla. Oletettavasti suuri osa kokeiluun osallistuvista voisi kuitenkin työllistyä osa-aikaisesti tai pätkätyöhön pienille tuloille. Lapsikorotusten puuttuminen siis pitkälti mitätöi kokeen lapsiperheiden osalta.

Koska lapsiperheitä on jopa 40 % kohdejoukosta, seuraa tästä ongelmia kokeilun tulosten analyysissa. Jos kokeilu aiheuttaa työllisyysvaikutuksia vain 1200 henkilölle suunnitellun 2000 henkilön sijaan, on VATT:n tekemien voimalaskelmien mukaan todennäköistä, että tutkimusryhmien välillä ei havaita tilastollisesti merkitseviä eroja eikä kokeilusta tällöin saada luotettavia tuloksia. VATT ehdottaa, että ongelma ratkaistaan ensisijaisesti lisäämällä lapsikorotukset perustuloon tai toissijaisesti rajaamalla kokeilu vain lapsettomiin työttömiin.

Kokeilun laajentamistarpeet
Esitetty kokeilu on pienimuotoinen, joten on selvää, että sen avulla ei ole mahdollista tutkia perustulomallin toimivuutta kattavasti. Kokeilu on rajattu Kelan työttömiin eli varsin vaikeasti työllistyvään väestöryhmään. Sosiaaliturvajärjestelmän kehittämisen kannalta perustuloa ja työn tarjonnan joustoja olisi tärkeä tutkia väestössä laajemmin. Toinen kokeilun puute on, että kokeilussa on mukana vain yksi perustulomalli, minkä vuoksi kokeilusta ei suoraan opita, mihin suuntaan mahdollisesti valtakunnallisesti käyttöön otettavaa mallia tulisi kehittää. Kolmas puute on, että kokeilu ei auta erottamaan, mikä rooli on työllisyyden rahallisten kannustimien poistolla ja kuinka suuri merkitys on ns. byrokratialoukuilla. Tätä voisi mahdollisesti tutkia erillisellä tutkimusryhmällä.

Esitystä on myös kritisoitu siitä, että kokeiltava perustulomalli ei ole realistinen mallin käyttöönoton kannalta. Kenttäkokeen suunnittelussa on kuitenkin pyrittävä luomaan hyvin voimakkaat työllistymiskannusteiden muutos, koska muutoin hallinnon asettaman 2000 osallistujan rajoitteella ei pystytä havaitsemaan tilastollisesti merkittäviä eroja. On myös epätodennäköistä, että kokeiluun ylipäätään osattaisiin valita juuri se perustulomalli, joka myöhemmin halutaan ottaa käyttöön. Kenttäkokeiden tavoitteena tuleekin nähdä erilaisten ratkaisujen ja toimintamekanismien ymmärtäminen, jotta niiden pohjalta voidaan kehittää varsinaista perustulomallia.

VATT ehdottaa, että esitettyä perustulokokeilua seuraa huomattavasti laajempi kokeilu tai kokeilujen sarja, joissa pienituloiset työikäiset ovat kattavasti edustettuina. Jatkokokeiluissa tulisi kokeilla erilaisia perustulo- ja veromalleja, jotta niistä saataisiin luotettava tietopohja sosiaali- ja veropolitiikan kehittämiseen.

Yhteenveto

Hallituksen esityksessä hahmoteltu perustulokokeilu eroaa tutkimusryhmän väliraportissa esittämästä mallista. Kokeilua on kuitenkin tarkoitus laajentaa vuoden 2018 alussa koskemaan muitakin kuin kansaneläkelaitoksen etuuksia saavia työttömiä. VATT toteaa perustulon suunnittelussa tarvittavan sekä laajempaa kohdejoukkoa että perustulon tasossa ja verotusparametreissa tapahtuvaa vaihtelua. Muutoin mahdollisesti valtakunnallisena käyttöön otettavan perustulon kustannuksia ja hyötyjä ei kokeilun avulla kyetä uskottavasti arvioimaan.

Hallituksen esityksessä ei ole huomioitu työttömyysturvan lapsikorotuksia, minkä vuoksi kokeilu uhkaa epäonnistua lapsiperheiden osalta. Kokeilu ei ole nykymuodossaan myöskään suoraan laajennettavissa valtakunnalliseksi sosiaaliturvan uudistukseksi. VATT kuitenkin toteaa kokeilun tarjoavan aiempaa selkeästi luotettavampaa tutkimustietoa, joka olennaisesti edesauttaa tulevien sosiaaliturvauudistusten ennakkoarviointeja. Tässä mielessä VATT kannattaa kokeilun järjestämistä siinäkin tapauksessa, että kokeilun laajentamisen toteutuminen olisi epävarmaa.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Anni Huhtala
ylijohtaja

Kari Hämäläinen
johtava ekonomisti

Jouko Verho
erikoistutkija