Lausunto 15.11.2016

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perustulokokeilusta sekä tuloverolain 92 §:n ja ennakkoperintälain 17 §:n väliaikaisesta muuttamisesta

Tero Toivanen
FM, tohtorikoulutettava
Helsingin yliopisto

Lakiesityksen mukaisen perustulokokeilun tavoitteena on selvittää perustulon vaikutuksia työttömien työmarkkinakäyttäytymiseen ja osallisuuteen. Sosiaaliturvan monimutkaisuus, perustuslailliset rajoitteet ja kokeiluasetelman toteuttamiselle asetettu tiukka aikataulu ovat epäilemättä tehneet perustulokokeilun ensimmäisen vaiheen rakentamisesta varsin haastavan tehtävän. Työmarkkinatukea ja työttömän peruspäivärahaa saavien ryhmän valikoituminen tutkimuksen kohteeksi on perusteltua työllistymisvaikutusten tarkastelun näkökulmasta. Kokeilussa perustulo ymmärretään niin sanottuna osittaisena mallina: perustulon lisäksi yksilöt ja kotitaloudet voivat saada muita harkinnan varaisia etuuksia. Kohderyhmän tutkimisen avulla saataneen hyödyllistä tietoa siitä, miten työttömät reagoivat taloudellisiin kannustimiin tilanteessa, jossa olemassa olevia sosiaaliturvan kannustinloukkuja puretaan osittain. Kokeiluasetelman ansioksi voi lukea myös sen, että siinä pyritään kokeilemaan vastikkeetonta tuloa, jonka vastaanottamiseen ei sidota pakollisia työvoimatoimenpiteitä tai sanktioita. Kohderyhmästä saatavan tiedon lisäksi kokeilun ensimmäinen vaihe antaa tietoa ja kartuttaa kokemusta kokeilun vastuutahojen institutionaalisesta kyvystä aloittaa perustulokokeilun kaltainen vaativa hanke.

Lakiluonnoksen mukaista perustulokokeilua on kuitenkin kritisoitu useasta näkökulmasta. Kritiikin pääpaino on ollut siinä, että nyt testataan hyvin suppeaa kohderyhmää ja vastikemuuttujaa, Kelan työvoimaetuuksia saavien työllistymistä ja heidän reagoimistaan taloudellisiin kannustimiin. **Nyt esitettävä suppea perustulokokeilu sisältää useita rajauksia, jotka asettavat kyseenalaiseksi sen, kuinka pitkälle meneviä johtopäätöksiä kokeilun pohjalta voidaan perustulon toimivuudesta tehdä.** Nyt esitettävää suppeaa perustulokokeilua on kritisoitu erityisesti laajan, lähtökohtaisesti koko väestöä koskevan universaalin perustulon näkökulmasta käsin. Kritiikki on koskenut muun muassa sitä, ettei nyt suunnitella kokeiltavan varsinaisesti perustulomallia, koska kokeilu ei aiheuta lainkaan muutoksia ansiotuloverotuksessa. Yhtälailla on nostettu esiin nuorten alle 25-vuotiaiden työnhakijoiden jättäminen pois kokeilun piiristä. Tämä on harmillista, sillä moni alle 25-vuotias on jo tutkintonsa suorittanut sekä liikkuvana ja kokeilevana väestönosana kiinnostava työvoimatutkimuksen kohde. Nuorten kohdalla olisi myös mahdollista selvittää perustulon sopivuutta opiskelun ja työn yhteensovittamiseen.

On ensisijaista, että perustulokokeilun seuraavien vaiheiden valmistelussa otetaan huomioon esimerkiksi edellä esitetyt kritiikit ja **perustulokokeilu laajennetaan koskemaan kaikkia väestöryhmiä.** Kriittisessä keskustelussa on myös epäilty sitä, ovatko perustulokokeiluun pakotetut koehenkilöt yhdenvertaisessa asemassa keskenään. Epäselvänä voi edelleen pitää esimerkiksi lapsiperheiden asemaa suhteessa muihin kokeiluun osallistuviin työttömiin. **Kokeiluun osallistuvien lapsiperheiden asema yhtäältä perustulon saajina ja muiden vastikkeellisten tukien vastaanottajana olisikin täsmennettävä lakialoitteessa.**

On ensiarvoisen tärkeää, että nyt suunniteltu perustulokokeilu ymmärretään perustulokokeilun ensimmäisenä, pienenä askeleena. Laajan (universaalin ja koko väestöä koskevan) perustulon kokeileminen tulisi olla vankkana tavoitteena alusta alkaen, siis jo nyt kun

perustuloa suunnitellaan kokeiltavan vain hyvin rajatulla otoksella väestöstä. Tämä mahdollistaisi **askelittaisen tien kohti perustulomallin todellista kokeilua ja antaisi yhteiskuntatieteelliselle tutkimukselle pitkäjänteiset ja laaja-alaiset mahdollisuudet.** Kirkas tavoite asteittain toteutettavasta laajasta perustulokokeilusta selkiyttäisi myös aiheesta käytävää poliittista keskustelua, sillä ensimmäisen vaiheen tulosten jälkeen ei vielä voitaisi tehdä mahdollisia hätiköityjä poliittisia johtopäätöksiä suuntaan tai toiseen.

Kokeilun ensimmäisen vaiheen tuloksia olisi vältettävä tulkitsemasta yksipuolisesti. Jos esimerkiksi kävisi niin, että nyt kokeiltu osittainen perustulo ei juurikaan parantaisi kohderyhmän työllisyyttä, olisiko johtopäätöksenä koko perustuloajatuksesta luopuminen? Vai tulkittaisiinko tilannetta niin, että säällisellä palkalla ja työehdoilla varustettuja töitä ei ole ollut tarkastelujaksolla tarjolla? Vai olisiko kyse siitä, että yrityksissä ei lopulta olekaan riittävää kysyntää myöskään perustulosta taloudellisia kannustimia saavalle työvoimalle? Jos koehenkilöt eivät ryhtyisikään yrittäjiksi, etsittäisiinkö syitä työttömien sisäisen yrittäjyyden puutteesta vai esimerkiksi liian rajatusta kokeilu ajasta, jonka puitteissa yrittämisen riskiä ei uskalla kokeilla? Entä kuinka tulkittaisiin työllistymättä jääneen perustulon saajan muita mahdollisia vastikkeettomasta perustulosta saamia hyötyjä tai haittoja? Lakialoitteessa esitetään, että myöhemmin on mahdollista tutkita perustulon vaikutuksia terveyteen, kouluttautumiseen ja hyvinvointiin liittyviä kysymyksiä. Juuri näitä asioita olisi tutkittava myös laadullisin tutkimusmenetelmin, haastatteluin ja kyselytutkimuksin. **Lakialoitteen mukaisen kokeilun tuloksia määrittää voimakkaasti esimerkiksi työvoiman kysyntään liittyvät tekijät**. Olisikin erittäin tärkeää, että perustulokokeilun tuloksia analysoitaisiin työttömien taloudellisten kannustimien lisäksi laajemman työmarkkina- ja taloustilanteen näkökulmista.

Laajemman perustuloajattelun näkökulmasta on syytä nostaa esille vielä kaksi perustuloa koskevaan perustavaa näkökulmaa, joita nyt ehdotettu kokeilu ei kykene tavoittamaan. Kyseessä ovat perustulokeskustelussa usein esillä olevat työelämän epävarmistuminen ja uusien talousmuotojen syntyminen perinteisten työmarkkinoiden rinnalle.

Perustuloajattelun kulmakivenä on ollut, että perustulo vastaisi vastikkeellista sosiaaliturvaa paremmin työelämässä viimeisten vuosikymmenten aikana tapahtuneisiin muutoksiin. Työelämätutkimuksessa on puhuttu niin sanotusta työelämän prekarisaatiosta, jolla tarkoitetaan työelämän ja toimeentulon hankinnan epävarmistumista. Pysyvän ja laajan rakenteellisen työttömyyden lisäksi myös perinteisesti turvatuissa toistaiseksi voimassa olevissa työsuhteissa on saanut kokea turvattomuutta toistuvien yt-neuvottelujen, taloustaantuman ja tuotannon uudelleen sijoittumisen seurauksena. Mikä tärkeämpää työelämässä ovat yleistyneet uudet tulonhankinnan muodot: osa-aika- ja pätkätöiden lisäksi ihmiset myös yhä useammin työllistävät itsensä yrittäjämuotoisessa työssä. **Yhteistä näille työnteettämisen muodoille on kollektiivisuuden heikkeneminen, työn sirpaloituminen sekä toimeentulonhankinnan epävarmuus ja tulotason isotkin kuukausittaiset vaihtelut.** Kannustin- ja byrokratialoukkuja karsiva vastikkeeton perustulo on nähty ratkaisuna luomaan uudenlaista henkilökohtaista varmuutta työmarkkinoilla. Sen on katsottu parantavan henkilökohtaisia valmiuksia kokeilla erilaisia töitä ja siirtyä joustavasti työmuodosta toiseen tarvittaessa vaikka uudelleen kouluttautumisen kautta. Yhtälailla perustulon on katsottu mahdollistavan työajan henkilökohtaisen lyhentämisen tai työtarmon siirtämisen esimerkiksi perheen hyvinvointiin tai läheisten hoivaan niiden sitä kaivatessa.

Riittävän korkean, säälliseen elämään riittävän perustulon on myös esitetty mahdollistavan kieltäytymisen heikkojen työehtojen töistä. Näin erityisesti sellaisissa tapauksissa, joissa tarjottu työ ei nauti perinteistä ammattiliittojen rakentamaa kollektiivisen järjestäytymisen tai työehtosopimusten turvaa. Tämä ajatus on toki saanut erityisesti kapeassa perustuloajattelussa (perustulon tehtävänä on ainoastaan lisätä työvoiman tarjontaa) negatiivisia vastakaikuja.

Laajemmassa työelämäajattelussa on kuitenkin esitetty, että säädyllinen perustulo voi myös kannustaa kehittämään työelämää yleisemmin kohtuullisesti palkattujen töiden ja reilujen työehtojen suuntaan.

Suunniteltu perustulokokeilu mahdollistaa rajatusti työttömän työvoiman työmarkkinakäyttäytymisen tarkastelun, mutta ei anna eväitä yllä esitettyjen työelämässä olevien, usein hyvin pienituloisten työllisten käyttäytymisen tarkasteluun. Lakialoite puhuu kyllä työttömän työnhakijan mahdollisuudesta päättää itsenäisesti kokeileeko hän esimerkiksi yritystoimintaa, mutta on syytä kysyä onko esimerkiksi pitkäaikaistyöttömien yrittäjäriskinottokyky sellainen tarkastelukohde, joka antaa riittävää kuvaa perustulon tarjoamasta valmiudesta ryhtyä yrittäjäksi. **Luontevinta voisikin olla, että perustulokokeilun seuraavaa vaihetta laajennettaisiin juuri tähän työvoimaryhmään eli pienituloisiin työllisiin.** Yksi keskeinen perustulon vastainen argumentti on pitkään ollut se, että vastikkeeton tulo ”laiskistaisi” työllisiä ja he heittäytyisivät työn syrjästä pois. Kokeilun laajentaminen pienituloisiin työllisiin antaisi tietoa tämän usein esiintyvän väitteen pätevyydestä. Laajan perustuloajattelun näkökulmasta on myös esitetty epäilys siitä, että liian matala perustulo lisäisi pakkoa ottaa vastaan huonojen työehtojen töitä. **Pelkkien määrällisten muuttujien lisäksi perustulokokeilussa olisikin hyödyllistä päästä käsiksi siihen, millaisten työehtojen töihin koehenkilöt varsinaisesti työllistyvät**. Yleisemmin kokeilun myöhemmässä vaiheessa **olisi tarpeen kokeilla myös tasoltaan korkeampaa perustuloa, esimerkiksi niin että se sisältäisi myös toimeentulotuen tason.**

Toinen laajan perustulon ydinajatuksista on ollut, että jälkiteollisessa yhteiskunnassa perinteisen palkkatyön vähentymisen rinnalla lisääntyvät sellaiset toimeliaisuuden muodot, jotka eivät välttämättä tuota tekijälleen välittömästi isoa rahallista hyötyä mutta luovat silti yhteiskunnallista hyvinvointia ja arvoa. Puhutaan esimerkiksi jakamistaloudesta, yhteisötaloudesta tai paikallistaloudesta; niin sanotuista ”talouden uusista muodoista”, jotka syntyvät perinteisten työmarkkinoiden rinnalle. Näiden muotojen on nähty laajentuvan sekä pakosta että ihmisten haluista johtuen. Kun esimerkiksi julkisten palveluiden saatavuutta heikennetään, on ihmisten luotettava yhä useammin vertaistensa apuun, hoivaan ja yhdessä tekemiseen. Kun palkkatöitä ei ole tarjolla, ihmiset tekevät keikkatöitä jakamistalouden parissa pyöräläheettinä, taksikuskina tai vaihtavat palveluksia toiseen. Perinteisten työpaikkojen hävitessä perustuloa on esitetty mahdollistamaan ihmisten toimiminen sellaisissa keikkatöissä, jotka eivät täytä perinteisen palkkatyön kriteerejä tai nauti työehtosopimusten suojaa. Teknologista työttömyyttä mahdollisesti lisäävä robotisaatio todennäköisesti vahvistaa näitäkin kehityskulkuja. **Perustulon on tässä yhteydessä katsottu ruokkivan dynaamista paikallistaloutta, jossa esimerkiksi vapaaehtoistyö, yrittäminen ja palkalliset keikkatyöt vaihtelevat ja täydentävät toisiaan.** Paikallistalouden näkökulma on myös äärimmäisen arvokas ekologisista syistä, koska tulevaisuuden yhteiskunnallisen toiminnan on välttämättä mukauduttava ympäristön asettamiin rajoihin.

Lakialoitteessa perustulokokeilun yhdeksi keskeiseksi tavoitteeksi mainitaan **osallisuus**. Osallisuus joudutaan kuitenkin ymmärtämään kokeilussa hyvin rajoittuneesti, käytännössä työttömän kiinnittymisenä jonkunlaisen työsuhteen syrjään. Laajan perustulon näkökulmasta osallisuus ymmärretään kuitenkin huomattavasti laajempana osallistumisena lähiyhteisöön ja yhteiskuntaan. **Perustulokokeilun osallisuuden määritelmää tulisikin seuraavassa vaiheessa tarkentaa ja ulottaa se kattamaan voimakkaammin yhteisöllisen osallisuuden ja uusien taloudellisten toiminnan muotoja**. On todennäköistä, että tulevaisuudessa osallisuutta ei voi ymmärtää kapeakatseisesti osallistumisena työmarkkinoille, vaan yhtä hyvin osallisuus tulee ymmärtää toimimisena paikallistaloudessa. **Perustulokokeilua laajennettaessa onkin syytä pohtia alueellisen perustulokokeilun järjestämistä, jotta voitaisiin tutkia perustulon vaikutuksia monimuotoisen paikallistalouden dynamiikkaan.**

Kuten edellä on todettu, **nyt suunniteltavasta suppeasta perustulokokeilusta ei voida tehdä kovin pitkälle meneviä tulkintoja perustulon toimivuudesta**. Tämän alleviivaaminen on tärkeää erityisesti siksi, että samalla kun nyt testataan vastikkeetonta perustuloa, yhteiskunnan ideologinen ilmapiiri ja julkinen keskustelu saa yhä useammin äänenpainoja, joissa työttömät joutuvat taloudellisen rasitteen ja syyllisen asemaan. **Hieman paradoksaalisesti kokeilussa on nyt vastikkeeton työttömien työllisyyskannustin aikana, jolloin työllisyyspolitiikassa ollaan otettu pikemmin askeleita työttömien kontrollin ja sanktioiden lisäämisen suuntaan**. Nyt suunnitellun perustulokokeilun tuloksia tulkitaan väistämättä myös tätä ideologista maaperää vasten. Siksi **pitkäjänteinen perustulokokeilu on esiteltävä alusta asti linjakkaasti myös julkiselle keskustelulle**. On myös huomionarvoista, että Suomen kokeilu tulee herättämään paljon kansainvälistä huomiota, ja kantoja perustulon puolesta ja vastaan tullaan muodostamaan myös muissa maissa Suomen tulosten pohjalta. Siksikin perustulokokeilun rajattuine tuloksineen on kyettävä esittelemään mahdollisimman realistisesti alusta alkaen.

Laajan perustulon soveltaminen pitkäjänteiseksi kokeiluksi on tietysti rahakysymys. **Perustulokokeilun laajentaminen ja tarvittava kokeiluajan reilu pidentäminen vaatiikin kokeilubudjetin moninkertaistamista jo kokeilun seuraavassa vaiheessa**. On huomion arvoista, että kokeiluun osallistuvat tarvitsevat myös ohjausta ja opastusta ensi kertaa testattavassa tilanteessa. Yhtälailla kokeilun aineiston analysoinnin suorittavat tutkijat tarvitsevat koulutusta ja osaamisvalmiuksien kehittämisen mahdollisuuksia. Yllä ehdotettu kokeilun laajentaminen puhuu voimakkaasti poikkitieteellisen tutkimusotteen puolesta. Rajattiinpa kokeilun eri vaiheita millä tavoin tahansa näyttäisi varsin selvältä, että hyvin suunnitellusta **kokeilusta on saatavissa monipuolista yhteiskuntatieteellistä tietoa esimerkiksi laajentamalla rohkeasti kokeilun mittaristoa ja tutkimusta esimerkiksi kohderyhmähaastattelujen suuntaan.** Perustulokokeilun todellisen onnistumisen kannalta **tärkeä viesti olisi, että hankkeeseen aiotaan satsata varoja pitkäkestoisesti ja laaja-alaisesti.** Hukkaan sijoitus tuskin menee; pystyttäisiinhän budjettia kartuttamaan halutessa joka tapauksessa toteutuvista sosiaaliturvamenoista, ja odotettujen työllistymisseurauksien johdosta myös verotulot kasvaisivat. Ennen muuta hyvin resursoitu ja pitkäkestoinen perustulokokeilu palvelisi varmasti tulevaisuuden yhteiskunnan rakentamista.