Kirjallinen asiantuntijalausunto koskien asiaa: K 12/2018 vp Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen toimintakertomus 2017; Perustulokokeilu.

Esitän kunnioittavasti Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle seuraavan lausunnon koskien perustulo-kokeilua.

Korollaari:
Ilman Kelan panosta, kokeilu ei olisi lähtenyt käyntiin 2017.

Perustulokokeilun valmistelu:
Johtamani tutkimusryhmä voitti 2015 järjestetyn Valtioneuvoston kanslian julistaman kilpailun perustulo suunnittelusta. Aikataulu oli tiukka. Jos alkuperäistä suunnitelmaa olisi noudatettu se olisi ollut täysin mahdoton. Maalliskuun 2016 loppuun mennessä tuli tuottaa esiselitys. Lopullisen selvityksen, jonka perusteella kokeilu piti aloittaa vuoden 2017 alussa, tuli olla valmis vuoden 2016 marraskuun puolivälissä. Jos tätä aikataulua olisi noudatettu, kokeilu ei olisi alkanut vuoden 2017 alussa. On täysin mahdotonta kirjoittaa laki, luoda maksujärjestelmät, tehdä otanta, informoida asiakkaat yms., yms. puolessa toista kuukaudessa. Siksi valmistelu ei noudattanut annettua aikataulua.

Esiselvitys:
30. maaliskuuta 2016 julkaistussa esiselvityksessä arvioimme hallitukselta saamamme toimeksi-annon pohjalta laajasti erilaisia perustulokokeilun toteuttamisvaihtoehtoja. Esiselvitys sisälsi myös alustavan ehdotuksen koeasetelmasta, jolla olisi mahdollista vastata luotettavasti hallituksen asettamiin, työllisyyttä ja muita kysymyksiä koskeviin tietotarpeisiin. Kun kyseistä ehdotusta alettiin sittemmin tarkentaa vuoden 2017 alussa alkavaa kokeilua varten, useista koeasetelmaan liittyvistä valinnoista jouduttiin tinkimään. Laajan pienituloisen kohdeväestön tutkiminen luotettavasti olisi tullut kokeilubudjettiin nähden liian kalliiksi. Tiukka puolestaan aikataulu asetti rajoitteita perus-tulokokeilua varten suunnitellun verojärjestelmän soveltamiselle ja ehdollisti myös koeasetelman tarkentamista ja kokeilulain kirjoittamista. Tammikuussa 2017 alkanut kokeilu heijastikin enemmän sitä, mitä annettujen reunaehtojen puitteissa oli mahdollista toteuttaa kuin sitä, mitä olisi pitänyt tehdä.

Poikkeamat esiselvityksestä:
Lain kirjoittaminen oli vaativa tehtävä. Sinälleen yksinkertaiselta kuulostavan järjestelmän (perustulo) istuttaminen olemassa olevaan, suhteellisen monimutkaiseen institutionaaliseen sosiaali-ipoliittiseen ympäristöön on hankalaa. Vaikka kyseessä on pelkkä kokeilu, ihmisen elämään liittyvät erilaiset siirtymät ja sitä kautta erilaiset sosiaalipoliittiset statusmuutokset täytyi ottaa huomioon, mallittaa ja kirjoittaa lakiin. Kelan ja sosiaali- ja terveysministeriön juristien yhteisponnistuksin kokeilulaki saatiin äärimmäisen tiukasta aikataulusta huolimatta valmiiksi. Kelan johtama tutkimus-ryhmä teki perustulokokeilua varten esiselvityksen, joka kartoitti, miten kokeilu on mahdollista toteuttaa. Tutkimusryhmä luovutti esiraporttinsa ministeriölle maaliskuussa 2016.

Kokeilulaki poikkesi oleellisesti perustuloselvityksen esiraportin esityksistä, mitä tulee itse malliin, koeasetelmaan ja kohdejoukkoon. Esiselvityksessä pohdittiin mahdollisuuksia kokeilla perustuloa muutamalla erisuuruisella etuus- ja verotasolla. Koeryhmä oli tarkoitus poimia satunnaistamalla pienituloisista kotitalouksista: työttömistä, työllisistä, itsensä työllistäjistä, mikroyrittäjistä, pätkä- ja silpputyöläisistä. Niin ikään esitettiin, että kokeilu tehtäisiin sekä valtakunnallisena että paikallisena kokeiluna. Edellisessä saataisiin yleistettävää tietoa valtakunnan tasolla, ja jälkimmäisessä voitaisiin arvioida lähiyhteisössä tapahtuvia ulkois- ja verkostovaikutuksia.

Kokeiltava tullut malli oli paljon vaatimattomampi ja osin kovin puutteellinenkin. Kokeiltavaksi tuli osittaisen perustulon ratkaisu, jossa otos kohdennettiin Kelan työttömyysetuuksia saaviin, ja otoskoko jäi 2 000 työttömään.

Poikkeamien syyt:
Suurimmat syyt esiraportissa esitetyistä malleista poikkeamiseen liittyivät perustuslaillisiin ja muihin lainsäädännöllisiin näkökulmiin, kokeilubudjetin kokoon ja tiukkaan aikatauluun. On varsin todennäköistä, että etuuksiltaan eritasoisten perustulomallien kokeilu olisi tyrmätty perustuslakivaliokunnassa. Lisäksi kokeilulain kirjoittaminen olisi ollut hyvin hankalaa. Monipolvisen lain kirjoittaminen ja läpivieminen eduskunnassa ei olisi annetussa ajassa ollut mahdollista. Kokeilubudjetin pienuus puolestaan asetti rajoitteet otoskoolle. Kohdejoukon – Kelan työttömyysturvaetuuksilla olevat – määrittely puolestaan liittyi sekä kokeilubudjettiin että aikatauluun. Kokeilussa voitiin käyttää maksussa olevia työttömyysetuuksia 'perustulona' niin kauan kuin henkilö oli työtön. Toisekseen otannan tekeminen Kelan reksitereistä oli helppo.

Aikataulupaineet liittyivät sekä mallin suunnitteluun, kokeilulain kirjoittamiseen ja lain käsittelyprosessiin poliittisessa koneistossa että maksujärjestelmien toimeenpanoon. Kaikkien näiden syiden vuoksi mutkia suoristettiin, jotta kokeilu saatiin käyntiin suunnitelman mukaisesti 1.1.2017. Tällöin näkemyksenä oli, että kyseessä on pilotti 2017 ja myöhemmin 2018 aloitetaan parempi kokeilu – mistä ei kuitenkaan valitettavasti saatu poliittista päätöstä aikaiseksi. Annetun aikataulun vuoksi verohallinto ei saanut tehtyä kokeilun edellyttämää veromallia. Työryhmä palkkasi verotuksen suunnittelua varten emeritusprofessori Heikki Niskakankaan. Niskakangas teki alustavat suunnitelmat, mutta Valtiovarainministeriö ei antanut hänen avukseen lain kirjoittamiseen tarvittavaa henkilökuntaa. Siksi verotusta ei saatu mukaan ja näiltä osin kokeilu jäi torsoksi.

Kokeilun toimeenpanon varmistamiseksi Kelassa aloitettiin edellä kuvattujen Kelalle lankeavien tehtävien valmistelu jo keväällä 2016. Jos Kela ei näin olisi menetellyt, kokeilu ei olisi alkanut 2017. Ylipäätään kokeilun koordinaatio jäi pitkälti Kelan harteille, koskapa ministeriöiden yhteistyö ei toiminut.

Vuonna 2017 alkanutta kokeilua pidettiin pilottina paremmalle kokeilulle:
Loppuraportissa tutkimusryhmä esitti, että jotta perustulokokeilun laajennukseen – johon vieleä tuolloin uskottiin – liittyvät lainsäädännöllis-institutionaaliset haasteet olisi mahdollista ratkaista, lainsäädäntötyön ja ICT-järjestelmien rakentamisen tulisi alkaa heti vuoden 2017 alusta. Koska perustulokokeilulait ovat budjettilakeja, on laajennusta koskevan lain oltava kirjoitettuna kesällä 2017, jos laajennus halutaan toteuttaa vuoden 2018 alusta.

Suositukset perustulokokeilun laajentamiseksi:
Esittämämme suositukset perustulokokeilun laajentamiseksi eivät kuvaa ideaalia koeasetelmaa. Sen sijaan ensisijaisena tavoitteenamme on tieteellisesti tarkoituksenmukainen ja toteuttamiskelpoinen koeasetelma, joka huomioi hallituksen työllisyyttä ja osallisuutta koskevat tietotarpeet. Tieteelliset taustaoletukset perustuvat useiden suositusten kohdalla jo esiselvityksessä tehtyihin havaintoihin, mutta niitä tarkennetaan tarpeellisilta osin loppuraportissa. Tieteellisten taustaoletusten kannalta tarkat voimalaskelmat sekä niihin perustuvat analyysit on mahdollista tehdä vasta kokeiltavan mallin suunnittelun yhteydessä. Suosittelimme suunnitelmien mukaan vuonna 2018 alkavan kokeilun osalle seuraavia askelmerkkejä.

1. **Perustulokokeilun kohdeväestöä laajennetaan työttömien lisäksi muihin pienituloisiin, joita on mahdollista tunnistaa luotettavasti rekistereistä.**
- Riittävä otoskoko määritellään voimalaskelmien perusteella, ja kokeilulle varataan riittävän suuri budjetti.
- 18–25-vuotiaiden nuorten ottamista mukaan kokeiluun on pohdittava, sillä perustulon vaikutuksia olisi tärkeää tutkia myös tässä ryhmässä.

2. **Jatkokokeilun henkilöt määräytyvät ensisijaisesti valtakunnallisella satunnaisotannalla.**
- Otanta tehdään kotitaloustasolla, mutta etuus maksetaan yksilöllisesti.
- Jos kokeilubudjettia on kuitenkin mahdollista kasvattaa merkittävästi, on alueellisen kokeilun toteuttamista arvioitava uudelleen, sillä se mahdollistaisi heijastusvaikutusten tutkimisen.

3. **Perustulon, muun sosiaaliturvan ja työvoimapolitiikan yhteensovittamisessa kokeiluissa on otettava huomioon tutkimukselliset näkökohdat.**

4. **Kokeiluun osallistuville henkilöille otetaan käyttöön perustuloetuuteen soveltuva veromalli.**
- Eri hallinnonalat sitoutetaan kokeilun laajennukseen alusta alkaen.

5. **Koeasetelman tarkentamiseen, uusien maksu- ja verojärjestelmien rakentamiseen, kokeilulain kirjoittamiseen ja kokeilun toimeenpanoon varataan riittävästi aikaa.**
- Laajennetun jatkokokeilun suunnittelu- ja lainsäädäntötyö aloitetaan viivytyksettä.

6. **Varmistetaan hallinnonalojen yhteistyön toimivuus.**
- Perustulokokeilun valmistelutyötä koordinoimaan ja toimeenpanemaan perustetaan projektiorganisaatio, jonka toimintaan varataan tarvittavat resurssit.

7. **Yleistettävämmän tiedon tuottamiseksi jatketaan kokeilujen sarjalla, jossa perustuloa testataan eri väestöryhmillä ja tutkimusasetelmilla.**
- Jatkokokeiluissa arvioidaan myös erilaisia perustulo- ja veromalleja.
- Vuonna 2019/2020 käyttöönotettavaa kansallista tulorekisteriä hyödynnetään uudenlaisissa kokeiluissa, joista yksi on negatiivisen tuloveron kokeileminen.
- Yhteiseurooppalaista ja kansainvälistä tutkimusyhteistyötä tiivistetään nykyistä laajemman rahoituksen ja vaikuttavamman tutkimuksen varmistamiseksi.

Kuten tunnettua, mihinkään näihin toimenpiteisiin ei ryhdytty ja pilotiksi tarkoitetusta kovin vajavaisesta kokeilusta tuli ’perustulokokeilu’.

Kuitenkin kohtuullisen hyvä kokeilu:
Puutteistaan huolimatta kokeilulla on vahvuutensa: se on pakollinen (mikä estää valikoitumisharhan), se on valtakunnallinen (mikä estää ulkoisten shokkien turmiollisen vaikutuksen), maksujärjestelmät toimivat eriomaisesti (kiitos Kelan), kokeilussa on koeryhmä ja verrokkiryhmä, mikä mahdollistaa kausaalipäätelmät.

Kokeilu päättyi ja esitulokset valmistuivat:
Rekisteritutkimuksen tulokset vuodelta 2017 eivät osoittaneet eroa työllisyydessä perustuloa saaneiden ja verrokkiryhmän välillä. Ansiotyötä oli siis ensimmäisenä kokeiluvuotena tehty näissä ryhmissä keskimäärin yhtä paljon. Tulosta voidaan tulkita kahdesta näkökulmasta. Ensimmäisen tulkinnan, joka nousi vahvasti julkiseen keskustelun heti tulosten julkaisun jälkeen, mukaan perustulo ei motivoi työtöntä työnhakijaa hakeutumaan työhön. Toisen, vähemmän keskusteluun nousseen tulkinnan mukaan nykyinen sosiaaliturvajärjestelmä ei ole sen työllistävämpi kuin vastikkeeton perustulo.

Kyselytutkimuksen mukaan taas koeryhmässä koetun hyvinvoinnin taso kaikilla mittareilla oli korkeampi kuin verrokkiryhmässä.

Tulkintoja esitettäessä on syytä kuitenkin muistaa, että kyseessä on työllistymisen kannalta erityinen ryhmä ja varsin lyhyt aika, vain yksi vuosi. Jos koe olisi kohdistunut – kuten suunnittelua vetänyt työryhmä esitti – esimerkiksi pienituloisiin työssäkäyviin, freelancereihin tai mikroyrittäjiin, ja kokeilu olisi kestänyt pitempään tulokset olisivat todennäköisesti olleet toisenlaiset.

Yhdellä pilotiksi tarkoitetulla kokeilulla ei voida saada lopullisia vastauksia perustulon hyvyydestä tai huonoudesta. Sitä varten tarvitaan useampia toisiinsa kytkeytyviä kokeiluja, joissa testataan erilaisia perustulomalleja. Suomen perustulokokeilu oli puutteineenkin hyvä alku. Nyt ovi on auki paremmille kokeiluille. Toivottavasti tähän löytyy poliittista tahtoa ja rohkeutta.

Helsingissä 19 helmikuuta 2019

Olli Kangas