

VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

Olli Kangas, Pertti Honkanen, Kari Hämäläinen, Markus Kanerva, Ohto Kanninen, Jani-Petri Laamanen, Ville-Veikko Pulkka, Tapio Räsänen, Miska Simanainen, Anna-Kaisa Tuovinen ja Jouko Verho

Ideasta kokeiluihin – Loppuraportti perustulokokeilun toteuttamisvaihtoehdoista

Joulukuu 2016

Valtioneuvoston selvitys-
ja tutkimustoiminnan
julkaisusarja 63/2016

KUVAILULEHTI

Julkaisija ja julkaisuaika	Valtioneuvoston kanslia, 16.12.2016		
Tekijät	Olli Kangas, Pertti Honkanen, Kari Hämäläinen, Markus Kanerva, Ohto Kanninen, Jani-Petri Laamanen, Ville-Veikko Pulkka, Tapio Räsänen, Miska Simanainen, Anna-Kaisa Tuovinen ja Jouko Verho		
Julkaisun nimi	Ideaasta kokeiluihin – Loppuraportti perustulokokeilun toteuttamisvaihtoehtoja		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 63/2016		
Asiasanat	perustulo, toimeentuloturva, tuloloukut, kannustinloukut, kokeilut, saattunaistetut kenttäkokeet		
Julkaisuaika	Joulukuu, 2016	Sivuja 50	Kieli suomi

Tiivistelmä

Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmaan on kirjattu perustulokokeilun toteuttaminen. Perustulokokeilulla selvitetään, miten sosiaaliturvaa voitaisiin uudistaa paremmin vastaamaan työelämän muutoksia, muuttaa sosiaaliturvaa työhön kannustavaksi, vähentää byrokratiaa ja yksinkertaistaa monimutkaista etuusjärjestelmää, joka usein luo erilaisia tulo-, kannustin- ja byrokratialoukkuja. Kokeilun toimeenpanoa varten Valtioneuvoston kanslia tilasi selvityksen perustulon toteuttamisvaihtoehtoja. Hankkeen esiselvitys on luovutettu 30.3.2016, ja siinä pohdittiin esimerkiksi nk. puhtaan perustulon, osittaisen perustulon, negatiivisen tuloveron ja muiden mahdollisten mallien soveltuvuutta kokeiluun. Osin esiselvityksen pohjalta hallitus antoi esityksen laiksi perustulokokeilusta (HE 215/2016 vp).

Käsillä olevassa loppuraportissa pohditaan perustulon jatkokokeiluiden edellytyksiä. Perustulon erilaisen vaikutusten selvittämiseksi ehdotetaan kokeiluiden sarjaa, jossa erilaisia perustulomalleja ja niihin liitettyjä erilaisia veromalleja kokeiltaisiin iteratiivisesti. Seuraavana askeleena vuonna 2017 alkavaa kokeilua voitaisiin täydentää vuonna 2018 alkavalla kokeilulla, jossa kokeilun kohdeväestöä laajennettaisiin työttömien lisäksi pienituloisiin ja samalla kokeilun otoskokoa kasvatettaisiin tuntuvasti tilastollisesti merkitsevien tulosten varmistamiseksi. Kansallisen tulorekisterin valmistumisen jälkeen kokeiluun voitaisiin ottaa myös negatiivisen tuloveron kaltaisia malleja.

Liite 1 Kelan etuuspalveluiden lakiyksikössä laadittu taulukko perustulon suhteesta muihin sosiaalietuuksiin

Liite 2 Valtiovarainministeriön vero-osaston muistio perustulokokeiluiden mahdollisista veroratkaisuista

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2016 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (tietokayttoon.fi).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare & utgivningsdatum	Statsrådets kansli, 16.12.2016		
Författare	Olli Kangas, Pertti Honkanen, Kari Hämmäläinen, Markus Kanerva, Ohto Kanninen, Jani-Petri Laamanen, Ville-Veikko Pulkka, Tapio Räsänen, Miska Simanainen, Anna-Kaisa Tuovinen ja Jouko Verho		
Publikationens namn	Från idé till experiment – Slutrapport gällande experiment med basinkomst		
Publikationsseriens namn och nummer	Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 63/2016		
Nyckelord	basinkomst, utkomstskydd, inkomstfällor, experiment, randomiserade fältexperiment.		
Utgivningsdatum	December, 2016	Sidantal 50	Språk finska

Sammandrag

Genomförandet av experiment med basinkomst ingår i statsminister Juha Sipiläs regeringsprogram. Med experiment med basinkomst utreds hur den sociala tryggheten kunde reformeras så att den bättre skulle svara mot förändringarna i arbetslivet, sporra till arbete, minska byråkratin och förenkla det komplicerade förmånssystemet, som ofta skapar olika inkomst-, incitaments- och byråkratifällor. Med tanke på verkställandet av experimentet beställde Statsrådets kansli en utredning om de olika alternativen för hur experiment med basinkomst kunde genomföras. Förstudien lämnades in 30.3.2016 och där dryftar man t.ex. hur en ren basinkomst, en partiell basinkomst, en negativ inkomstskatt och andra eventuella mallar lämpar sig för experiment. Delvis utifrån förstudien avgav regeringen ett förslag till lag om experiment med basinkomst (RP 215/2016 rd).

I den slutrapport som nu finns för handen dryftas förutsättningarna för fortsatta experiment med basinkomst. För utredning av effekterna av basinkomsten föreslås en serie av experiment, där olika basinkomstmallar med anknytande olika skattemodeller utprovas iterativt. Följande steg kunde vara att komplettera det experiment som inleds 2017 med ett experiment som inleds 2018. Då skulle målgruppen utvidgas till att utöver arbetslösa omfatta också småinkomsttagare och samtidigt kunde man förstora urvalet avsevärt för att säkerställa att resultaten blir statistiskt betydande. När sedan det nationella inkomstregistret finns att tillgå kunde också mallar som bygger på en negativ inkomstskatt evalueras genom fältexperiment.

Bilaga 1 Tabell över basinkomstens relation till andra sociala förmåner, uppgjord vid FPA:s juridiska enhet för förmånsrelaterade tjänster

Bilaga 2 Promemoria över tänkbara skattelösningar i anslutning till experiment med basinkomst, sammanställd vid Finansministeriets skatteavdelning

Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan för 2016 (tietokayttoon.fi/sv).

De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

DESCRIPTION

Publisher and release date	Prime Minister´s Office, 16.12.2016		
Authors	Olli Kangas, Pertti Honkanen, Kari Hämäläinen, Markus Kanerva, Ohto Kanninen, Jani-Petri Laamanen, Ville-Veikko Pulkka, Tapio Räsänen, Miska Simanainen, Anna-Kaisa Tuovinen ja Jouko Verho		
Title of publication	From idea to experiments – Final report on alternatives for implementing a basic income experiment		
Name of series and number of publication	Publications of the Government´s analysis, assessment and research activities 63/2016		
Keywords	Basic income, income security, income traps, experiments, randomized field experiments		
Release date	December, 2016	Pages 50	Language Finnish

Abstract

One of the programme goals of Juha Sipilä's Government is to carry out an experiment testing the idea of an unconditional basic income. The experiment will seek to identify ways to align the social security system with changes in the nature of work, to create greater work incentives within the system, to reduce bureaucracy, and to simplify the benefit system which in its present form has many disincentive effects relating to incomes, employment participation and bureaucratic structures. Prior to carrying out the experiment, the Prime Minister's Office commissioned a report outlining various alternatives for implementing a basic income. Delivered on 30 March 2016, the preliminary report investigates a full-fledged unconditional basic income model, a partial basic income model, a negative income tax model as well as possible other models in terms of their suitability for the experiment. Partly on the basis of the preliminary report, the Government submitted to Parliament a bill on the basic income experiment (HE 215/2016 vp).

This final report looks at the preconditions for undertaking further basic income experiments. The report proposes a series of experiments testing various basic income regimes and associated tax models in an iterative matter. The basic income experiment, set to begin in 2017, could be followed up with an experiment with a larger study population including not only unemployed persons but also individuals with low incomes, and substantially increasing the sample size in order to ensure that the results are statistically significant. Once a national incomes registry has been finalized, also models based around negative income taxation could be tested.

Appendix 1 Table showing the relationship between the basic income and other social security benefits (prepared at Kela by the Legal Affairs Unit for Benefit Services)

Appendix 2 Memorandum by the Ministry of Finance Tax Department on the tax implications of experiments testing a basic income

This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research for 2016 (tietokayttoon.fi/en).

The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.



SISÄLLYS

ESIPUHE	7
1. TUTKIMUSRYHMÄN SUOSITUKSET PERUSTULOKOKEILUN LAAJENTAMISEKSI ...	9
2. IDEASTA KOKEILUIHIN – LOPPURAPORTIN LÄHTÖKOHDAT	10
3. JATKOKOKEILUN SUUNNITTELUN LÄHTÖKOHDAT	12
3.1 Kokeilubudjetin asettamat rajoitteet.....	12
3.2 Koeasetelma	14
3.3 Voimalaskelmat	17
3.4 Kohdeväestön laajentaminen	20
4. ALUEELLISTEN KOKEIDEN HAASTEITA JA MAHDOLLISUUKSIA	22
4.1 Yhdellä tai muutamalla valitulla alueella suoritettavan kokeen haasteita.....	22
4.2 Alueellisen kokeilun etuja	23
5. JATKOKOKEILUIDEN PERUSTULOMALLEISTA	25
5.1 Perustulon riippumattomuus muista tulolajeista	25
5.2 Perustulon taso	25
5.3 Perustuloa saavan verotus	26
5.4 Perustulo ja nykyiset sosiaaliturvaetuudet.....	28
5.5 Jatkokokeiluiden kustannuksista	30
6. PERUSTULOKOKEILUN KESKEISET OIKEUDELLISET REUNAEDOT	31
6.1 Yhdenvertaisuudesta poikkeaminen kokeiluissa	31
6.2 Syrjintäkielto ja kohdeväestön rajaaminen	32
6.3 Valtakunnallinen, pakollinen ja satunnaistettu koeasetelma	32
6.4 Kokeiltavan perustulon vähimmäistaso	33
6.5 Perustulokokeilut ja EU-oikeus.....	34
7. PERUSTULOKOKEILUIDEN SEURANTA JA ARVIOINTI.....	36
7.1 Seurannan suunnittelu.....	36
7.2 Hyvinvoinnin mittaaminen.....	37
7.3 Täydentävien tietojen kerääminen.....	38
8. JÄLKISANAT	39
LÄHTEET.....	41

Liitteet:

Liite 1. Kelan etuuspalveluiden lakiyksikössä laadittu taulukko perustulon suhteesta muihin sosiaalietuuksiin

Liite 2. Valtiovarainministeriön vero-osaston muistio perustulokokeiluiden mahdollisista veroratkaisuista

Kuviot:

Kuvio 1. Yksin asuvan (1a) ja yksinhuoltajan (1b) käytettävissä olevat tulot nykyjärjestelmässä (2016) ja hallituksen esityksen mukaisessa vuoden 2017 perustulomallissa. Sisältää täyden ja sovitellun työmarkkinatuen, yleisen asumistuen ja verot. Yksin asuva: asumistuen kuntaryhmä 4, vuokra 420 e/kk. Yksinhuoltaja: kaksi lasta, asumistuen kuntaryhmä 2, vuokra 979 e/kk. SISU-malli/tutkimusryhmän laskelmat.

Kuvio 2. Pienin havaittava vaikutus otoskoon mukaan Kelan työttömyysetuuksia saaviin kohdistuvassa kokeilussa.

Kuvio 3. Käytettävissä olevien tulojen suhteellinen ero nykyjärjestelmässä (2016) ja hallituksen esityksen mukaisessa vuoden 2017 perustulomallissa esimerkkitalouksissa asumistuen määrän ja perherakenteen mukaan. Kuviossa 3a yksin asuva työtön. Kuvion 3b perheissä kaksi lasta ja puolison työtulo 1000 e/kk. Sisältää täyden ja sovitellun työttömyyspäivärahan, lapsilisän, elatustuen, mahd. yleisen asumistuen, mutta ei toimeentulotukea. Perustulolaskelmassa oletetaan, että henkilö ei hae työttömyysturvaa. SISU-malli/tutkimusryhmän laskelmat.

Kuvio 4. Kokeilun suunnittelun prosessi: perustulomallin, otoksen ja kustannusten välinen iteratiivinen vuorovaikutussuhde.

Kuvio 5. Täysin työttömän tai soviteltua työttömyysetuutta saavan käytettävissä olevat tulot nykyjärjestelmässä (2016) ja perustulomallissa, jossa perustulon suuruus on 600 e/kk ja ansiotuloihin kohdistetaan kaksiportainen veroasteikko. Kuvio 5a sisältää työtulon, täyden tai sovitellun peruspäivärahan ja verot. Kuvio 5b sisältää työtulon, täyden tai sovitellun peruspäivärahan, verot, yleisen asumistuen ja toimeentulotuen vuokramenojen osalta; vuokra 650 e/kk, asumistuen kuntaryhmä 1.

Taulukot:

Taulukko 1. Laskelma Kelan työttömyysturvaetuuksia saavista aiheutuvista kustannuksista (miljoonaa euroa) kahdelta vuodelta. Luvut perustuvat vuosina 2013–2014 työttömyysetuudelta poistuneiden lukumäärään. Tiedot Kelan etuusrekistereistä.

Taulukko 2. Vuoden 2017 perustulokokeilun kohdeväestön jakautuminen työttömyysturvan lapsikorotusten ja yleisen asumistuen saannin mukaan

Taulukko 3. Esimerkki perustulon ja sosiaalietuuksien yhteensovittamisesta osittaisessa kokeilumallissa.

Taulukko 4. Esimerkkimallin nettokustannuksia erilaisilla kohdeväestörajauksilla.

ESIPUHE

Käsillä oleva raportti Ideasta kokeiluihin on perustulokokeilun toteuttamisvaihtoehtoja selvittäneen tutkimusryhmän loppuraportti. Valtioneuvoston kanslian toimeksiannon mukaan loppuraportissa tuli määritellä koeasetelma, jolla tammikuussa 2017 alkava kokeilu toteutetaan.

Toimeksiannossa määritelty tehtävä on kuitenkin jo täytetty, sillä tammikuussa 2017 alkavaksi suunniteltua kokeilua koskeva laki on tätä kirjoitettaessa eduskunnan käsiteltävänä. Tästä syystä raportissamme kuvataan perustulokokeilun koeasetelmaan liittyviä rajoitteita ja annetaan suosituksia siitä, miten koeasetelmaa olisi tarkoituksenmukaista kehittää kokeilun seuraavassa vaiheessa. Mahdollisten myöhempien kokeiluiden yksityiskohtainen suunnittelu vaatii uudet toimeksiannot.

30. maaliskuuta 2016 julkaistussa esiselvityksessä tutkimusryhmämme arvioi saamamme toimeksiannon pohjalta laajasti erilaisia perustulokokeilun toteuttamisvaihtoehtoja. Esiselvitys sisälsi myös alustavan ehdotuksen koeasetelmasta, jolla olisi mahdollista vastata hallituksen asettamiin työllisyyttä koskeviin tietotarpeisiin.

Kun kyseistä ehdotusta alettiin sittemmin tarkentaa vuoden 2017 alussa alkavaa kokeilua varten, useista koeasetelmaan liittyvistä valinnoista jouduttiin tinkimään. Laajan pienituloisten kohdeväestön tutkiminen luotettavasti olisi tullut kokeilubudjettiin nähden liian kalliiksi. Tiukka aikataulu asetti puolestaan rajoitteita perustulokokeilua varten suunnitellun verojärjestelmän soveltamiselle, mutta ehdollisti myös koeasetelman tarkentamista ja kokeilulain kirjoittamista. Tammikuussa 2017 alkava kokeilu heijastaakin sitä, mitä annettujen reunaehtojen puitteissa oli mahdollista toteuttaa.

Reunaehtoja jatkokokeiluidenkin suunnittelulle asettaa olemassa oleva lainsäädäntö, joka on huomioitava ja mallitettava suhteessa kokeiltavaan perustuloon. Perustulokokeilun ensimmäisen vaiheen perustulomallia ja koeasetelmaa koskevat korjaukset voivat vaatia myös uuden maksujärjestelmän rakentamista Kelassa. Jos perustulomalliin sovelletaan uutta verojärjestelmää, myös Verohallinto tarvitsee oman aikansa järjestelmän kehittämistä varten.

Jotta perustulokokeilun laajennukseen väistämättä 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.

Emme esitä jatkotyöskentelyyn yksityiskohtaista koeasetelmaa, sillä käytettävissä oleva kokeilubudjetti määrittää viime kädessä reunaehdot sille, kuinka kunnianhimoinen kokeilu on mahdollista toteuttaa. Yksityiskohtaisia suunnitelmia kokeilun laajentamisesta voidaankin tehdä vasta sitten, kun tiedetään, mikä on laajennetun perustulokokeilun kokeilubudjetin suuruus.

Lisäksi vuonna 2017 alkavan kokeilun suunnittelu on osoittanut, että lopullinen koeasetelma on myös väistämättä erilaisten poliittis-institutionaalisten kompromissien tulos. Lopputulokseen vaikuttavat omalta osaltaan suunnittelulle varattu aika, mahdollisuudet kehittää uusia etuusmaksu- ja verojärjestelmiä sekä hallinnonalojen välisen yhteistyön sujuvuus.

Tässä raportissa esitetyt suositukset kokeilun laajentamiseksi tarkentuvatkin lainsäädäntöprosessin aikana ja eri toimijoiden tullessa mukaan prosessiin. Suunniteltaessa koko toi-

meentuloturva- ja verojärjestelmään vaikuttavaa kokeilua on luonnollista, että malli täsmentyy siihen asti, kunnes se hyväksytään lakina eduskunnassa.

Suunnitteluprosessin tarkoituksenmukainen läpivieminen vaatii kuitenkin vuoden 2016 aikana opittujen hyvien käytänteiden seuraamista. Riittävien aikataulullisten ja taloudellisten resursien ohella erityisesti eri hallinnonalojen välinen koordinointi ja sitouttaminen prosessiin ovat keskeisiä kokeilun onnistuneessa toimeenpanossa.

On selvää, että edes laajennetulla koeasetelmalla ei voida arvioida tyhjentävästi perustulon kaltaista kokonaisvaltaista sosiaalietuus- ja verojärjestelmän uudistusta. Luotettavamman ja yleistettävämmän tiedon tuottamiseksi tarvitaan useita kokeiluita, jotka tarkastelevat uudistuksen edellytyksiä eri näkökulmista ja eri väestöryhmien tasolla. Tästä syystä mahdollisen jatkokokeilun lisäksi kokeiluita tulisi jatkaa myös tulevaisuudessa ja hyödyntää esimerkiksi vuoden 2020 tietämällä käyttöönotettavan kansallisen tulorekisterin tarjoamia mahdollisuuksia. Kokeilujen sarjalla saadaan arvokasta tietoa, ei pelkästään perustulosta, vaan myös muiden perusturvaetuuksien toiminnasta ja uudistamismahdollisuuksista.

Suomessa toteutettava perustulokokeilu on kunnianhimoltaan globaalistikin poikkeuksellinen yhteiskunnallinen hanke. Tämä on näkynyt myös laajana kansainvälisenä huomiona. Kenttäkokeet tarjoavat erinomaisen työkalun tutkia tarkasti yhteiskunnallisten uudistusten vaikutuksia. Siksi on tärkeää, että perustulon jatkokokeiluiden toteuttaminen turvataan.

Emme voi tietää, ryhdytäänkö muualla maailmassa tutkimaan politiikkatoimenpiteiden vaikutuksia kenttäkokeilla Suomen innoittamana, mutta alustavia merkkejä tästäkin jo on. Suomessa voidaan joka tapauksessa poliittisin päätöksin varmistaa, että ensimmäinen perustulokokeilu ei jää viimeiseksi.

Helsingissä 14. joulukuuta 2016

Perustulokokeilun toteuttamisvaihtoehtoja selvittänyt tutkimusryhmä¹

¹ Haluamme kiittää julkaisun oikoluvusta Milla Ikosta sekä taitosta Ilari Kolttolaa.

1. TUTKIMUSRYHMÄN SUOSITUKSET PERUSTULOKOKEILUN LAAJENTAMISEKSI

Esittämämme suositukset perustulokokeilun laajentamiseksi eivät kuvaa ideaalia koeasetelmaa, vaan 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 myöhemmin tässä raportissa. Tieteellisten taustaoletusten kannalta tarkat voimalaskelmat sekä niihin perustuvat analyysit on mahdollista tehdä vasta kokeiltavan mallin suunnittelun yhteydessä.

Tutkimusryhmä suosittelee seuraavaa:

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 alueellinen kokeilu 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
 - 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 käyttöön otettavaa kansallista tulorekisteriä hyödynnetään uudennlaisissa kokeiluissa, joista yksi on negatiivisen tuloveron kokeileminen
 - yhteiseurooppalaista ja kansainvälistä tutkimusyhteistyötä tiivistetään nykyistä laajemman rahoituksen ja vaikuttavamman tutkimuksen varmistamiseksi

2. IDEASTA KOKEILUIHIN – LOPPURAPORTIN LÄHTÖKOHDAT

Kun tutkimusryhmämme oli julkaissut 30. maaliskuuta perustulokokeilun toteuttamisvaihtoehtoja arvioineen esiselvityksen, kävi nopeasti ilmi, että kokeilun käynnistäminen aikataulun mukaisesti tammikuussa 2017 tarkoittaisi lainsäädäntötyön aloittamista välittömästi. Ajatus siitä, että 15. marraskuuta julkaistava loppuraportti olisi muodostanut pohjan seuraavan vuoden alussa alkavalle kokeilulle, oli aikataulullisesti epärealistinen: puolessatoista kuukaudesta ei olisi ollut mahdollista laatia kokeilua koskevaa lakia, tehdä siitä hallituksen esitystä, käsitellä esitystä valiokunnissa, hyväksyä lakia eduskunnassa ja vahvistaa lakia. Tästä syystä tutkimusryhmän suositukset kokeiltavasta perustulomallista ja koeasetelmasta päättyivät sosiaali- ja terveysministeriön lainsäädäntötyön pohjaksi selvästi loppuraportin julkaisua aikaisemmin.

Kevään ja kesän aikana tutkimusryhmä tuki omalla työskentelyllään lainsäädännön valmistelua, jotta laki saataisiin lähetettyä ajoissa lausunnoille. Vastuu poliittisista linjauksista oli luonnollisestikin muilla toimijoilla. Hallitus antoi esityksensä kokeilulaiksi eduskunnalle 20. lokakuuta (HE 215/2016 vp).

Hallituksen esityksessä ehdotettu koeasetelma vastaa tutkimusryhmän esiselvityksessä antamia suosituksia vain osittain. Tutkimusryhmän suositusten mukaisesti lakiesityksessä ehdotettiin malliksi nykyisen perusturvan tasoa vastaavaa osittaista perustuloa ja koeryhmän valitsemista valtakunnallisen satunnaisotannan avulla tulosten yleistettävyyden varmistamiseksi. Kokeilua esitettiin pakollisena myös valikoitumisharhan poissulkemiseksi. Valikoitumisharha tarkoittaa sitä, että mukaan tulevat vain ne, jotka kokevat hyötyvänsä kokeesta. Laajemman pienituloisten kohdeväestön sijaan hallitus esitti kokeiluun 2 000 hengen otosta työttömyysturvalain mukaista peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea saavista 25–58-vuotiaista henkilöistä. Perustuloa varten kehitetyn veromallin sijaan kokeilussa sovelletaan nykyistä verotusta, ja useampien koeryhmien sijaan kokeilussa on vain yksi koeryhmä. Hallituksen esitys vuonna 2017 alkavaksi perustulokokeiluksi on siis monilta osin vaatimattomampi kuin esiselvityksessä hahmoteltu koeasetelma.

Suurimmat syyt esiselvityksessä hahmotellusta koeasetelmasta poikkeamiseen olivat tiukka aikataulu ja rajallinen kokeilubudjetti. Tiukka aikataulu asetti reunaehdot lainsäädäntöprosessille sekä maksu- ja verojärjestelmien kehittämiseksi. Budjetin koko puolestaan rajoitti kohdeväestön laajuutta ja esimerkiksi sulki kokonaan pois mahdollisuuden kokeilla perustuloa alueellisesti.

Lisäksi pieni kokeilubudjetti vaikutti siihen, että kohdeväestöksi valittiin Kelan työttömyys-etuutta saavat henkilöt. Jos satunnaisotannalla poimittaisiin mukaan ainoastaan sellaisia koehenkilöitä, jotka eivät saa mitään sosiaalietuutta, kokeilubudjetti mahdollistaisi 560 euron perustulolla vain noin 1 400 hengen otoksen. Jos kokeilubudjetista vähennetään maksu- ja verojärjestelmän luomisen vaatimat kustannukset, 1 000 hengen otoskin on varsin optimistinen arvio. Jos otoskoko jää liian pieneksi, menetetään tilastollisesti luotettavat tulokset.

Kelan työttömyysturvaetuuksia saavien henkilöiden valitseminen kohdeväestöksi oli tarkoituksenmukaista, sillä hallituksen päätöksen mukaisesti lisärahoituspohjana oli tarkoitus käyttää maksussa olevia työttömyysetuuksia ja varmistaa siten sekä riittävä kokeilubudjetti että riittävä otoskoko. Lisäksi satunnaistettu otanta voidaan toteuttaa luotettavasti Kelan ajan-

tasaisista rekistereistä. Myös maksujärjestelmän toimivuutta voidaan testata etukäteen Kelan rekisteriaineistolla.

Vaikka tammikuussa 2017 alkavan kokeilun avulla onkin mahdollista tuottaa tietoa kokeiltavan perustulomallin vaikutuksista edellä kuvatussa kohdeväestössä, on kokeilu kuitenkin syytä nähdä ensisijaisesti alkuna kokeiluiden sarjalle. Kokeilun laajentaminen vuonna 2018 riippuu kuitenkin viime kädessä siitä, nähdäänkö se poliittisesti tarpeelliseksi ja varataanko kokeilulle riittävä budjetti.

Vuonna 2017 alkava kokeilu tulisi nähdä myös lainsäädännöllis-hallinnollisena pilottina, jonka avulla arvioidaan laajemman kokeilun toteuttamisedellytyksiä ja kehitetään koeasetelmaa havaittujen puutteiden pohjalta. Tärkeää on, että ennen muuta perustuslain suhteesta koeasetelmaan ja siinä tehtyihin keskeisiin valintoihin saatiin välttämätöntä tietoa jo kokeilun ensimmäisessä vaiheessa. Perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 51/2016 vp) mukaan valtakunnallinen, pakollisuuteen perustuva satunnaistettu koeasetelma ei muodosta lähtökohteisesti perustuslaillista ongelmaa. Jo tämä on itsessään arvokas tulos.

Koska hallitus suunnittelee kokeilun laajentamista vuonna 2018, tämän raportin ensisijaisena tavoitteena on esittää suosituksia, miten kokeilua voidaan laajentaa tieteellisesti mielekkäällä tavalla. Ilmeisin perustulokokeilun laajennustarve koskee kokeilun kohdeväestöä. Tutkimusryhmä katsoo, että perustulokokeilua laajennettaessa koeryhmään tulisi esiselvityksen suosituksen mukaisesti poimia työttömien lisäksi myös muita pienituloisia henkilöitä. Jotta tämän kohdeväestön tutkiminen olisi luotettavaa, kokeilubudjetin tuntuva kasvattaminen on välttämätöntä.

Perustulon toteuttaminen koko väestön tasolla tarkoittaisi käytännössä sekä sosiaaliturvattettä verojärjestelmän kokonaisvaltaista muutosta. Tämä tuotiin selvästi esille myös tutkimusryhmän esiselvityksessä. Myös julkisessa keskustelussa ja vuoden 2017 perustulokokeilulakiehdotuksesta annetuissa lausunnoissa painottui tämä näkökulma.

Jos kokeilua laajennettaessa verotus koordinoidaan perustulomallin kanssa, se vaatii tiivistä yhteistyötä Verohallinnon kanssa sekä muiden perustulokokeiluun osallistuvien viranomaisien ja tahojen perehdyttämistä kokeilun toimeenpanoon. Tämä tarkoittaa myös hallinnollisia lisäkustannuksia, jotka aiheutuvat järjestelmien rakentamisesta. Ennen muuta tämä vaatii kuitenkin tarkentavia poliittisia linjauksia siitä, minkälaisesta perustulon kanssa sovellettavasta verojärjestelmästä tutkimustietoa halutaan.

Jos perustulo vaikuttaa lupaavalta uudistukselta vielä senkin jälkeen, kun sitä on tutkittu laajennetulla kohdeväestöllä ja eri perustulo- ja veroasteiden yhdistelmillä, voitaisiin myöhemmin toteuttaa alueellinen koe satunnaistamalla eri työssäkäyntialueita perustulokokeen piiriin. Toisaalta lähivuosina käyttöön otettava kansallinen tulorekisteri voi mahdollistaa uudenlaisia kenttäkokeita, kuten negatiivisen tuloveron kokeilun.

3. JATKOKOKEILUN SUUNNITTELUN LÄHTÖKOH- DAT

3.1 Kokeilubudjetin asettamat rajoitteet

Vuosien 2017–2018 kokeilua varten varattu 20 miljoonan euron budjetti on kokeilulle asetettujen tavoitteiden kannalta riittämätön. Kokeiluun liittyvät toiveet ja vaatimukset ovat suureksi osaksi ylimitoitettuja sen suhteen, mitä 20 miljoonalla eurolla voidaan näin laajamittaisen uudistuksen osalta kokeilla.

Kokeilubudjetin kasvattamiseksi valtioneuvosto teki kevään 2016 strategiaistunnossaan periaatepäätöksen, jonka mukaan kokeilubudjettia voidaan vahvistaa käyttämällä työttömyysturvamenoja ja eräitä muita Kelan maksamia sosiaalietuuksia perustulon pohjana. Toisin sanoen niille kokeilussa mukana oleville henkilöille, joiden työttömyys (tai jonkun muun Kelan etuuden saaminen) jatkuu, työttömyyskorvaus tai muu etuus maksettaisiin hänelle ”perustulona”. Vasta siinä vaiheessa, kun ihminen työllistyy tai hän ei hae työttömyysetuutta, hän siirtyisi saamaan etuutta kokeilubudjetista.

Tutkimusryhmä teki laskelmia tällaisen vaihtoehdon avaamista mahdollisuuksista Kelan rekistereiden pohjalta ja päätyi siihen, että työllistymisdennäköisyydet huomioon ottaen mukaan kokeiluun voitaisiin ottaa 5 000–7 000 Kelan työttömyysturvaetuutta saavaa henkilöä (Taulukko 1). Ajatuksena oli, että työttömille työttömyysturva muutettaisiin perustulon kaltaiseksi tuloksi: se olisi etuus, joka maksettaisiin automaattisesti, eikä siihen liitettäisi työvoimapolitiisia velvoitteita tai sanktioita.

Otoshenkilöistä aiheutuvat kustannukset kokeilubudjettiin riippuvat siitä, missä määrin he pysyvät nykyisen sosiaaliturvan piirissä ja missä määrin he työllistyvät. Jos kokeiluun mukaan tulisi ainoastaan yli 120 päivää työttömänä olleita henkilöitä, kustannus jää pienemmäksi, kuin jos mukaan valittaisiin ”helpommin työllistyviä” (alle 120 päivää työttömänä olleet).

Jos perustuloa saava henkilö pysyy koko kokeilun ajan Kelan asiakkaana, hänen kokeilubudjettiin aiheuttamansa kustannukset ovat pienemmät kuin tilanteessa, jossa hän työllistyisi. Viimeksi mainitussa tapauksessa koko perustulo jouduttaisiin maksamaan hänelle kokeilubudjetista.

Taulukossa 1 on esitetty laskelmat eri osajoukoista (työmarkkinatukea alle 120 päivää ja yli 120 päivää saaneet sekä kaikki työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa saaneet) aiheutuvista kustannuksista. Näitä lukuja arvioitaessa on kuitenkin muistettava, että laskelmat perustuvat oletukseen, ettei perustulolla olisi positiivisia vaikutuksia työllisyyteen ja sitä kautta tulonsiirto-riippuvuuteen.

Taulukko 1. Laskelma Kelan työttömyysturvaetuuksia saavista aiheutuvista kustannuksista (miljoonaa euroa) kahdelta vuodelta. Luvut perustuvat vuosina 2013–2014 työttömyysetuudelta poistuneiden lukumäärään. Tiedot Kelan etuusrekistereistä.

Otoskoko	Perustulo 600 €			Perustulo 700 €		
	Vain työmarkkinatukea saaneet		Kaikki työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa saaneet	Vain työmarkkinatukea saaneet		Kaikki työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa saaneet
<120 pv	120> pv	<120 pv		120> pv		
1 000	4,3 €	1,8 €	3,2 €	6,7 €	4,2 €	5,6 €
4 000	17,2 €	7,4 €	13,2 €	26,6 €	16,9 €	22,5 €
8 000	26,6 €	16,9 €	26,3 €	53,3 €	33,9 €	45,0 €

Taulukosta ilmenee, että työllistymistodennäköisyydellä on merkittävä vaikutus kokeilubudjettiin. Esimerkiksi 600 euron perustulolla yli 120 päivää työmarkkinatuella olleiden kustannus 1 000 hengen otoskolla olisi noin 1,8 miljoonaa euroa. Alle 120 päivää työttömänä olleiden kohdalla työllistyminen on todennäköisempää, ja näin todennäköiset kustannukset kaksinkertaistuisivat ja nousisivat 4,3 miljoonaan euroon. Keskimäärin paremmin työllistyvien peruspäivärahaa saavien työttömien lisääminen tarkasteluun lisäisi kustannuksia. Vastaavasti 1 000 hengen otos kaikista työmarkkinatuella tai peruspäivärahalla olleista maksaisi 600 euron perustulolla noin 3,2 miljoonaa euroa.

Perustulon maksatuksesta aiheutuvien etuusperusteisten kustannusten lisäksi kokeilubudjettiin aiheutuu lisäkustannuksia maksualustan ja verojärjestelmän rakentamisesta. Järjestelmäkustannusten suuruus riippuu siitä, mitä ja minkä verran eri toimijatahot laskuttavat työstään, ja mitä ja minkä verran tehdään normaalina virkatyönä. Kelan ja Verohallinnon kustannukset on arvioitu esiselvityksessä 2–4 miljoonaksi euroksi.

Vuoden 2017 kokeen rahoituksen suunnittelu ja toteuttaminen ei täysimääräisesti noudattanut sitä valtioneuvoston linjausta, että työttömyysturvamenoilla vahvistetaan kokeilubudjettia ja näin ollen koeryhmää voidaan tuntuvasti laajentaa. Valtioneuvoston linjausten mukaisesti kokeilulakitekstin arviot kokeilun taloudellisista vaikutuksista ovat nettokustannusarvioita, joissa huomioidaan työttömyysturvaetuuksista saatavat säästöt. Kokeilun ensimmäisen vaiheen nettokustannukseksi on arvioitu noin 6 miljoonaa euroa. Kustannusarvio perustuu verrokkiryhmälle kokeiluajana maksettaviin työttömyysturvamenoihin. Siinä hyödynnetään kokeiluasetelmassa satunnaistamisen avulla luotavia ja toisiaan kaikilta mahdollisilta tavoiltaan vastaavia ryhmiä. Tällöin verrokkiryhmä kertoo suoraan, kuinka paljon perustuloa saaville henkilöille olisi maksettu työttömyysetuuksia tilanteessa, jossa kokeilua ei olisi koskaan toteutettu.

Hallituksen esityksessä (HE 215/2016 vp) perustulokokeilun laskennallinen työttömyysetuus säästö sidotaan kuitenkin siihen, että perustulon koeryhmään kuuluva henkilö hakee työttömyysetuutta. Tulkinnassa on kaksi ongelmallista kohtaa. Ensimmäinen ongelma on periaatteellinen. Perustulo on määritelmällisesti vastikkeeton tulo, jota ei kokeilun hengen mukaisesti pitäisi sitoa sen korvaamiin etuusjärjestelmiin. Toinen ongelma on puolestaan käytännöllinen. Jos kaikki perustuloa saavat henkilöt hakisivat työttömyysetuutta, kokeilun ensimmäisen vaiheen nettokustannus vastaisi hallituksen esityksessä mainittua 6 miljoonan euron nettokustannusta. Jos yksikään perustulon koeryhmästä ei hakisi työttömyysetuutta, kenenkään kohdalla ei laskettaisi syntyvän säästöä työttömyysturvamenoissa, ja laskennalliset nettokustannukset vastaisivat bruttokustannuksia ja olisivat noin 27 miljoonaa euroa. Jälkimmäinen net-

tokustannusten laskentatapa on yksiselitteisesti väärä. Eihän kokeilussa perustuloa saaville henkilöille makseta sekä perustuloa että täysimääräistä työttömyysetuutta.

Tutkimusryhmä ehdottaa, että perustulokokeilun aikana säästyvät työttömyysturvamenot lasketaan verrokkiryhmän keskimääräisten työttömyysturvamenojen avulla. Kokeilubudjetin nettomääräinen laskeminen olisi syytä tehdä myös mahdollisimman ajantasaiseksi. Jos kokeilun aikainen seuranta perustuu ainoastaan perustulon maksusta syntyviin bruttokustannuksiin, kokeilu joudutaan pahimmassa tapauksessa keskeyttämään ennen sille asetetun määräajan umpeutumista.

3.2 Koeasetelma

Hallituksen esitys (HE 215/2016 vp) perustuu yksinkertaiseen satunnaistettuun koeasetelmaan ja pakolliseen osallistumiseen. Näiltä osin ehdotus on esiselvityksen mukainen, ja se mahdollistaa luotettavien tuloksien saamisen siitä, miten kokeiltava malli vaikuttaa työllistymiseen. Tulokset voidaan suoraan yleistää Kelan työttömyysetuuksia saavaan väestöön. Laajemmin ottaen kokeilusta on otoskoon asettamisessa rajoissa mahdollista saada tietoa siitä, kuinka suuri merkitys kannustimien parantamisella ja samanaikaisesti työttömyysturvan ehdollisuuden poistamisella on työllistymiseen keskimäärin vaikeasti työllistyvässä väestöryhmässä.

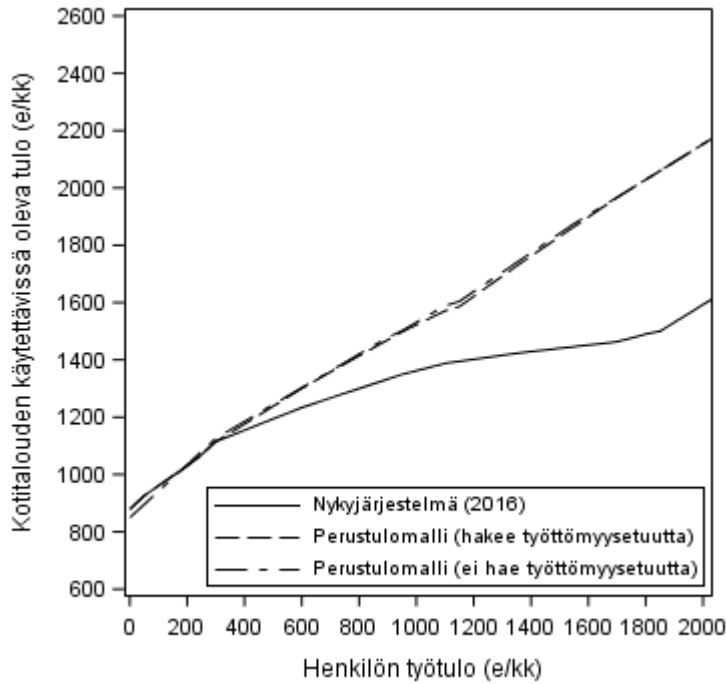
Hallituksen esityksessä on haluttu varmistaa, että kenenkään asema ei voi heikentyä kokeilussa. Tämä on ratkaistu kytkemällä Kelan työttömyysturvan hakeminen ja perustulon maksatus siten, että perustuloa saavat työttömät voivat halutessaan hakea työttömyyskorvausta. Perustulomallin on tarkoitus olla myös yksinkertainen ja selkeä, mutta nyt kokeilun ja voimassa olevan työttömyysturvalainsäädännön suhde on kokeiluun osallistuvan kannalta monimutkainen. Näin ollen koeryhmän selkeä informointi voi olla vaikeaa.

Työttömyysturvan hakemisesta seuraa, että työllistymisen rahalliset kannustimet eivät muutu työtuloilla, joilla työttömyysturvaa voi saada nettona yli 560 euroa. Lapsiperheillä Kelan työttömyysetuuksien taso nousee tätä korkeammaksi lapsikorotusten vuoksi. Ongelman yleisyyttä voidaan arvioida mikrosimuloinnin avulla. Kuviossa 1 on esitetty käytettävissä olevien tulojen muutos perustulon saajilla kahdessa esimerkkitapauksessa. Kuvioista 1a nähdään, että ongelma ei juuri koske lapsettomia kotitalouksia. Lisätulo työttömyysturvan hakemisesta on hyvin pieni ja kohdistuu vain ansiotulojen suojaosan alueelle. Kuvioista 1b taas ilmenee, että lapsiperheille muodostuu selvä tulonmenetys, jos he eivät hae työttömyysetuutta. Esimerkin kahden lapsen yksinhuoltajalla perustulo parantaa tuloja vasta noin 800 euron työtuloilla.

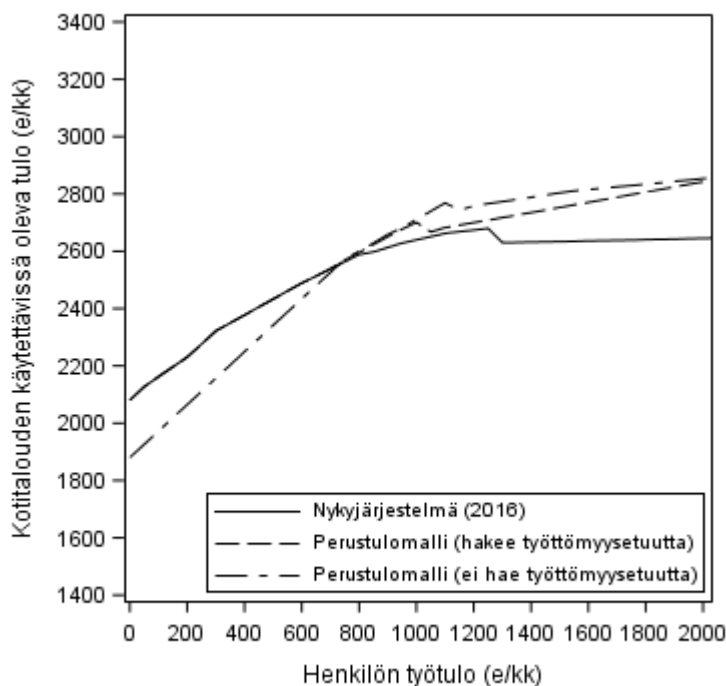
Kuviossa 3 on laskettu perustulosta seuraava kotitalouden käytettävissä olevien tulojen muutos lapsettomilla ja lapsiperheillä. Ylemmästä kuvioista nähdään, että perustulo lisää lapsettomien käytettävissä olevia tuloja suhteellisesti eniten 1 600–2 200 euron työtuloilla asumistuen tasosta riippuen. Näillä henkilöillä kokeilu siis parantaa työllistymisen kannustimia huomattavasti, ja suhteellisesti voimakkain vaikutus osuu tyypillisen pienipalkkaisen työtuloille. Kuvioista 3b taas nähdään, että suhteellinen vaikutus jää vastaavilla työtuloilla alle 10 prosenttiin esimerkin yksinhuoltajalla ja kahden lapsen perheellä. Suhteellinen vaikutus nousee 15 prosentin tasolle vasta 2 600–3 200 euron työtuloilla. Lapsiperheillä kokeilusta hyötyminen vaatii siis työllistymisen verrattain hyväpalkkaiseen työhön, ja tällöinkin suhteellinen vaikutus jää vain puoleen lapsettomien nähdessä.

Kuvio 1. Yksin asuvan (1a) ja yksinhuoltajan (1b) käytettävissä olevat tulot nykyjärjestelmässä (2016) ja hallituksen esityksen mukaisessa vuoden 2017 perustulomallissa. Sisältää täyden ja sovitellun työmarkkinatuen, yleisen asumistuen ja verot. Yksin asuva: asumistuen kuntaryhmä 4, vuokra 420 e/kk. Yksinhuoltaja: kaksi lasta, asumistuen kuntaryhmä 2, vuokra 979 e/kk. SISU-malli/tutkimusryhmän laskelmat.

Kuvio 1a



Kuvio 1b



Lapsikorotusten puuttuminen hallituksen esityksen perustulomallista johtaa siihen, että kokeilussa on työllistymisen kannusteiden osalta toisistaan poikkeavia (heterogeenisiä) ryhmiä. Taulukossa 2 on esitetty työttömyysetuuksien saajien jakaantuminen lapsettomiin ja lapsikoroituksia saaviin perustulokokeilun kohdeväestössä. Lapsettomia asiakkaita on vajaa 60 prosenttia, ja heille kokeilu parantaa työnteon kannustimia lähes kaikilla tuloilla. Loput ovat lapsiperheitä, ja heille työnteon kannustimet parantuvat yksiselitteisesti vasta täysipäiväistä työtä vastaavilla tuloilla. Jos perustulo parantaa työllisyyttä osa-aika- tai nk.pätkätöiden kautta, tarkoittaa tämä sitä, että lapsiperheillä ei voida olettaa tapahtuvan vastaavaa työllisyysvaikutusta kuin lapsettomilla. Tarkastelu havainnollistaa erästä etuuksien yhteensovittamiseen liittyvistä ongelmista: miten erilaiset perhetilanteet otetaan huomioon. Tämän ratkaiseminen on seuraavan vaiheen kokeilun suunnittelussa eräs keskeinen tehtävä.

Taulukko 2. Vuoden 2017 perustulokokeilun kohdeväestön jakautuminen työttömyysturvan lapsikorotusten ja yleisen asumistuen saannin mukaan².

	Saa asumistukea		Ei saa asumistukea		Yhteensä	
	Lukumäärä	Osuus,%	Lukumäärä	Osuus,%	Lukumäärä	Osuus,%
Ei lapsia	36504	56	24146	60	60650	58
Yksi lapsi	12094	19	7073	17	19167	18
Kaksi lasta	8678	13	5677	14	14355	14
Kolme lasta tai enemmän	7527	12	3551	9	11078	11
Yhteensä	64803	100	40447	100	105250	100

Kannustimien heikentymisen lisäksi Kelan etuuksiin liittyvät työttömyysetuuksien hakuprosessi, sanktiot ja muut työvoimapolitiittiset toimenpiteet. Jos halutaan tutkia vastikkeettoman etuuden vaikutusta yksilöiden työmarkkinakäyttäytymiseen, kokeilun kannalta olisi toivottavaa, että työvoimapolitiittisia toimenpiteitä toimeenpantaisiin vain kokeilussa olevien omasta aloitteesta.

Vuoden 2017 kokeilumalliin jäi siis tutkimuksen kannalta ongelmia. Eduskunnan hyväksymää kokeilumallia voitaisiin korjata ja edetä esimerkiksi otoskokoa kasvattamalla, kohdeväestöä laajentamalla muihin kuin työttömiin ja maksettavan etuuden tasoa tai työttömyysturvan ehtoja muuttamalla. Kukaan näistä vaihtoehdoista tarjoaisi vertailuaineistoa vuoden 2017 kokeilun tuloksiin. Lähestymistavalla olisi myös se etu, että Kelassa on jo luotu järjestelmä, johon muutokset olisi helppo istuttaa. Ongelmana edelleenkin olisi se, että malli ei sisältäisi verotusta. Vuoden 2017 kokeilumallin pohjalta luodun asetelman tutkimuksellista antia on tästä huolimatta syytä miettiä vielä tarkemmin.

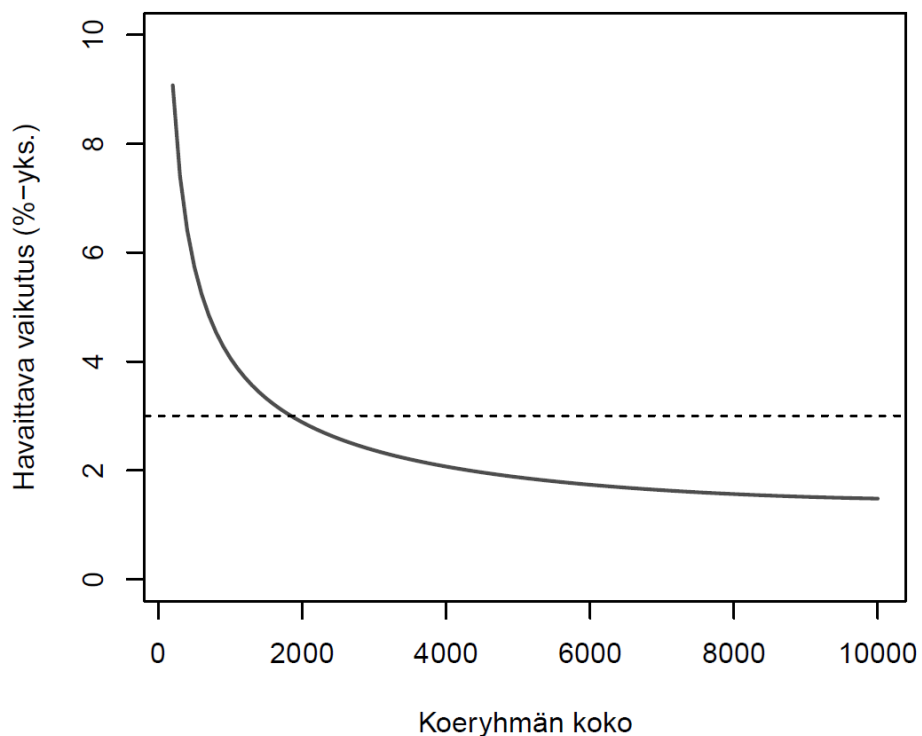
² Lähde: Kelan työttömyysturvan tilastointitiedostot. Työttömyysturvaa marraskuussa 2014 saaneet henkilöt (lakiesitystä mukaileva rajaus; kotihoidon tukea ja eläke-etuuksia ei ole huomioitu). Asumistukipäätös joulukuulta 2014.

3.3 Voimalaskelmat

Koesuunnittelussa voimalaskelmilla varmistetaan, että koeryhmän ja verrokkiryhmän välillä on mahdollista havaita tilastollisesti merkitsevä ero. Esiselvityksessä esitettyjen voimalaskelmien perusteella perustulokokeilulle päädyttiin suosittelemaan vähintään 10 000 hengen otosta, joka koostuisi erilaisista pienituloisista ryhmistä. Kokeilun kohdeväestön rajautuminen Kelan työttömyysetuuksia saaviin kuitenkin muuttaa voimalaskelmia huomattavasti.

Perustulokokeilun koeasetelmassa voimalaskelman keskeiset tekijät ovat odotettu vaikutus koeryhmän työllistymiseen sekä odotettu työllisyyden taso kohdeväestössä. Työllisyyden tasoa kohdeväestössä voidaan arvioida seuraamalla otantakriteerein poimittua työttömien joukkoa aikaisempien vuosien aineistolla. Kun tarkastellaan vuonna 2011 koeasetelman mukaan poimittuja Kelan työttömiä ja seurataan heidän työllistymistään kaksi vuotta, saadaan työllisyyden tasoksi vuoden 2013 lopussa noin 30 prosenttia. Esiselvityksen voimalaskelmissa oletettiin kohdeväestölle 55 prosentin työllisyysaste.

Kuvio 2. Pienin havaittava vaikutus otoskoon mukaan Kelan työttömyysetuuksia saaviin kohdistuvassa kokeilussa.



Kuviossa 2 on analyttinen laskelma pienimmästä havaittavasta vaikutuksesta, kun kohdeväestön työllisyysasteen oletetaan olevan 30 prosenttia³. Kuviosta nähdään, että 2 000 hengen kokeilulla voidaan odottaa havaittavan tilastollisesti merkitsevä vaikutus, jos kokeilun työllisyysvaikutus on vähintään 2,9 prosenttiyksikköä. Verrokkiryhmän koko on laskelmassa 20

³ Voimalaskelmassa on käytetty tavanomaisia parametreja (ks. Duflo ym., 2006). Tyypin I virhe on 5 % ja tyypin II virhe on 20 %. Tällöin pienimmälle havaittavalle vaikutukselle saadaan 5 % merkitsevyydellä tilastollisesti merkitsevä tulos 80 % todennäköisyydellä.

000 henkeä. Jos kokeilun arviointi perustuu rekisteritietoihin, voidaan verrokkiryhmän kokoa kasvattaa helposti vielä tätä suuremmaksi, mutta sillä ei ole sanottavaa vaikutusta laskelmaan.

Keskeinen kysymys on, voidaanko kokeiltavan mallin olettaa parantavan työllisyyttä keskimäärin 3 prosenttiyksikköä. Työllisyyden alhaisen tason vuoksi tämä vastaa 10 prosentin suhteellista nousua. Aikaisemmassa tutkimuksessa on arvioitu rahallisten kannustimien vaikutusta työhön osallistumiseen. Kirjallisuuden perusteella työhön osallistumisjousto voidaan kohdeväestössä olettaa olevan enintään 0,3 prosentin suuruusluokkaa (Matikka ym., 2016). Tämä jousto tarkoittaa, että kohdeväestön keskimääräisillä työllistymispalkoilla tulisi syntyä kokeilussa 33 prosentin muutos käytettävissä olevissa tuloissa, jotta voidaan odottaa 10 prosentin nousua työllisyydessä. Luotettavien tutkimusasetelmien puuttumisen vuoksi aikaisempiin osallistumisjoustoarvioihin liittyy kuitenkin merkittävää epävarmuutta. On siis hyvin mahdollista, että kohdeväestön työllistymisjousto on tätäkin pienempi, etenkin, koska työmarkkinatuen saajissa on vaikeasti työllistyviä henkilöitä. Pienempi jousto tarkoittaisi, että 10 prosentin työllisyysvaikutus edellyttäisi vieläkin suurempaa muutosta käytettävissä olevissa tuloissa. Toisaalta jousto saattaa olla suurempikin, mikä parantaisi koeasetelman voimaa.

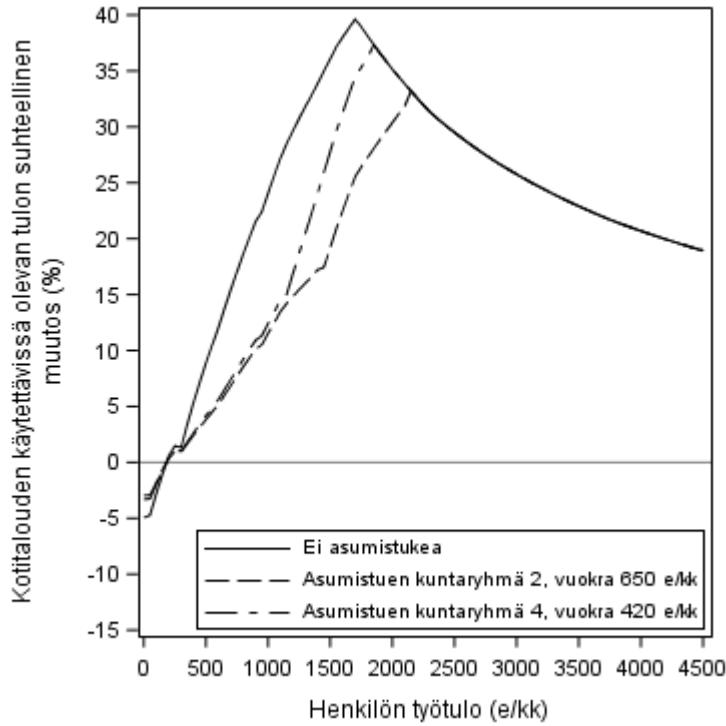
Käytettävissä olevien tulojen muutosta palkkatuloilla pystytään arvioimaan kohtuullisen hyvin mikrosimulointimallilla. Kuvioista 3a ja 3b havaitaan, että kokeiltava malli kuitenkin tuottaa hyvin erilaisia tulomuutoksia palkkatasosta riippuen. Lapsettomilla 33 prosentin tulon lisäys saavutetaan 1 600–2 200 euron työllistymispalkoilla. Lapsiperheillä käytettävissä olevien tulojen lisäys ei yllä missään vaiheessa edes lähelle 33:a prosenttia. Esimerkin kahden lapsen perheellä tulojen lisäys jää 2 000 euron palkalla 8 prosenttiin.

Koska tulomuutokset riippuvat voimakkaasti palkkatasosta, on keskeistä, millaisia työllistymispalkkoja kohdeväestöltä voidaan olettaa. Keskimääräisten työllistymispalkkojen arviointi on kuitenkin vaikeaa, koska yli kaksi kolmasosaa kohdeväestön henkilöistä on työttömiä, joille ei löydy rekistereistä palkkatietoa. Uskottava arviointi vaatisi kattavan kuukausipalkat sisältävän aineiston ja palkkataso-estimoinnin suurelle osalle kohdeväestöstä. Odotettavasti kuitenkin merkittävä osa työllisyyden kasvusta tapahtuisi hyvin pienille palkkatuloille, joiden syynä olisi joko alhainen kuukausipalkka, osa-aikainen työ tai pätkätyö.

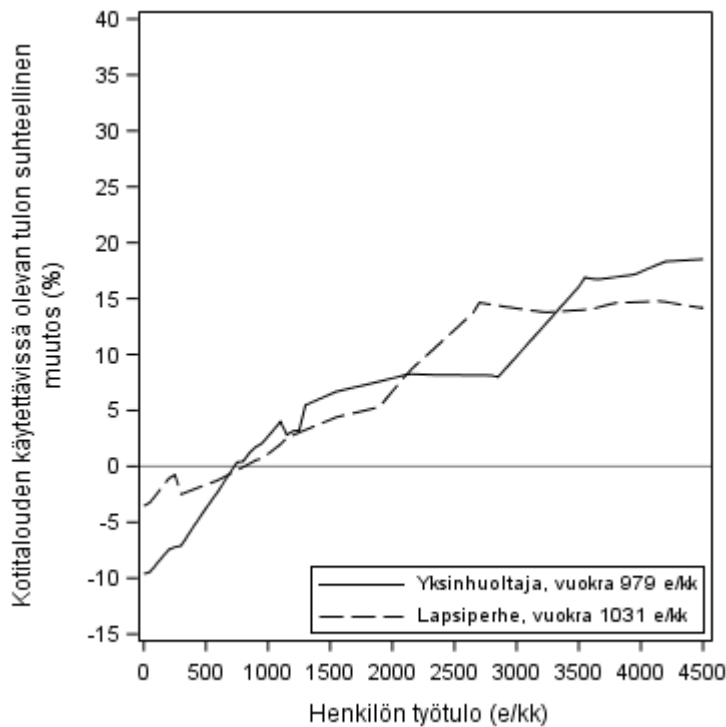
Yhteenvetona: lapsettomilla kotitalouksilla ehdotettu kokeilumalli siis parantaa työllistymisen kannustimia voimakkaasti, mutta kannustimet parantuvat riittävästi vasta kuukausituloilla, jotka saattavat edellyttää epärealistisen suurta kokoaikatyöllisten osuutta työllistyneissä. Sen sijaan lapsiperheiden kohdalla kokeiltava malli ei tuota lähellekään riittäviä työllistymiskannustimia. Yksinkertaistaen tämä tarkoittaa sitä, että efektiiviseksi otoskooksi jää vain 1 200 henkeä, koska lapsiperheiltä ei voi odottaa vaadittua työllisyysvaikutusta. Tämä otoskoko taas ei ole voimalaskelmien mukaan riittävä. Ongelma on mahdollista ratkaista, jos lapsiperheiden kannustimia parannetaan esimerkiksi lisäämällä perustuloon lapsikorotukset tai rajaamalla kohdeväestö pelkästään lapsettomiin kotitalouksiin. Toisaalta on myös huomioitava ne vaikutukset, jotka voivat toimia vastemuuttujan kannalta vastakkaiseen suuntaan.

Kuvio 3. Käytettävissä olevien tulojen suhteellinen ero nykyjärjestelmässä (2016) ja hallituksen esityksen mukaisessa vuoden 2017 perustulomallissa esimerkkitalouksissa asumistuen määrän ja perherakenteen mukaan. Kuviossa 3a yksin asuva työtön. Kuvion 3b perheissä kaksi lasta ja puolison työtulo 1000 e/kk. Sisältää täyden ja sovitellun työttömyyspäivärahan, lapsilisän, elatustuen, mahd. yleisen asumistuen, mutta ei toimeentulotukea. Perustulolaskelmissa oletetaan, että henkilö ei hae työttömyysturvaa. SISU-malli/tutkimusryhmän laskelmat.

Kuvio 3a.



Kuvio 3b.



3.4 Kohdeväestön laajentaminen

Jotta erilaisten pienituloisten väestöryhmien tutkiminen vuoden 2017 kokeilussa olisi ollut ylipäättänsä tieteellisesti perusteltua, se olisi vaatinut yli 2 000 henkilön ottamista mukaan kokeiluun riittävän tilastollisen voiman varmistamiseksi. Jos kohdeväestöä laajennetaan pienituloisiin työllisiin, otoskoko uhkaa jäädä liian vaatimattomaksi riittävän tutkimuksellisen näytön saamiseksi, ellei budjettia kasvateta.

Jatkokokeiluun on mahdollista valita erilaisista pienituloisista väestöryhmistä Kelan työttömyysturvaetuuksia saavien lisäksi esimerkiksi yleistä asumistukea saavia henkilöitä. Yksi vaihtoehto olisi myös valita mukaan kokeiluun itse ilmoittautuneita pienituloisia. Tämä vaihtoehto on kuitenkin käytännössä vaikea toteuttaa, koska ilmoittautumisten käsittely olisi työlästä ja vapaaehtoisuus tuottaisi valikoitumisharhan, mikä puolestaan heikentäisi huomattavasti tulosten yleistettävyyttä. Näin siitäkkin huolimatta, että tällaisesta vapaaehtoisten osallistujien joukosta satunnaistettaisiin kokeiluun osallistujat. Jatkossakin lähtökohtana tulisi siis olla pakollinen kokeilu. Kalenterivuoden lopullinen verotus puolestaan valmistuu viiveellä, joten verotietoja ei ole tarkoituksenmukaista käyttää kokeiluun osallistuvien henkilöiden poiminnassa.

Valtioneuvoston kanslian toimeksiannon mukaan perustulokokeilun tehtävänä on selvittää, voidaanko perustulolla parantaa työnteon kannustavuutta. Jo yksin tästä syystä vuonna 2017 alkavaa kokeilua on syytä laajentaa myös pienituloisiin työllisiin, sillä hallituksen asettamaan tutkimuskysymykseen vastaaminen vaatii tietoa perustulon vaikutuksista työn tarjontaan myös tässä väestöryhmässä. Jos kokeiltava malli poikkeaa vuonna 2017 alkavan kokeilun mallista, on perusteltua ottaa myös otanta siten, että uuden kokeiluryhmän lisäksi mukaan otetaan myös Kelan työttömyysetuutta saavia henkilöitä. Tällä tavalla saadaan tarkempaa tietoa eri mekanismien vaikutuksesta yksilöiden työmarkkinakäyttäytymiseen. Vertailutietoa tuottaisi esimerkiksi erilainen verotus.

On aiheellista harkita myös ikärajan muuttamista ja alle 25-vuotiaiden sisällyttämistä mukaan kokeiluun. Hallituksen tietotarpeiden näkökulmasta olisi tärkeää saada tietoa perustulon vaikutuksista nuorten, lyhyen työhistorian omaavien ja vastavalmistuneiden henkilöiden kohdalla.

Ellei jatkokokeilussa kasvateta kokeilubudjettia huomattavasti tai verotusta muuteta, on syytä pitäytyä esiselvityksen linjauksessa, jonka mukaan työmarkkinoille vahvasti kiinnittyneet keski- ja suurituloiset rajataan perustulokokeilun ulkopuolelle. Aiemman tutkimustiedon perusteella he eivät juuri reagoi pieniin taloudellisiin lisäkannustimiin, jotka kokeilun puitteissa olisivat mahdollisia. Heille ei myöskään makseta sellaisia etuuksia, joita osittainen perustulo saattaisi korvata.

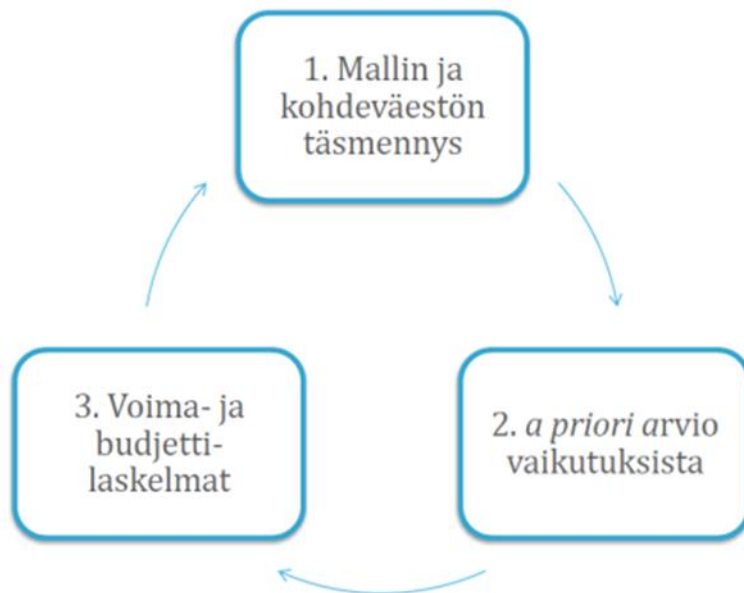
Opiskelijoiden mukaan ottamista perustulokokeiluun ei voida perustella työllisyysvaikutusten tutkimisen näkökulmasta. Näin siitäkkin huolimatta, että korkeakoulutasolla opiskelijoiden työssäkäynti opintojen ohella on yleistä. Opiskelijoiden kohdalla ensisijainen tavoite pitäisi olla opintojen loppuun suorittaminen. Opiskelijoiden toimeentulon parantamisen vaikutus esimerkiksi valmistumisaikoihin on sinänsä kiinnostava tutkimuskysymys, mutta tutkimusryhmän antamien suositusten lähtökohtana on mahdollistaa koeasetelma, joka vastaa hallituksen asettamiin ensisijaisiin tietotarpeisiin.

Jos kohdeväestöä ei päätetä suosiksemme mukaisesti laajentaa työllisiin, otoskokoa on mahdollista laajentaa huomattavastikin käyttämällä koko budjetti Kelan etuuksia saaviin työttömiin. Tällä menettelyllä otoskokoa voitaisiin laajentaa jopa 5 000–7 000:een työttömyys-

etuutta saavaan henkilöön tukeutuen Kelassa tammikuussa 2017 alkavaa kokeilua varten rakennettuun maksujärjestelmään. On kuitenkin syytä arvioida kriittisesti, tuottaisiko kokeilun laajentaminen tätä kautta enää tutkimuksellista lisäarvoa. Niin ikään kokeilubudjettiin edellisessä jaksossa esitetyt varaukset asettavat rajoitteita otoskoolle.

Kuviossa 4. on havainnollistettu jatkotyöskentelyn iteratiiviset vaiheet. Liikkeelle lähdetään mallin alustavalla spesifioimisella. Aiemman tutkimuskirjallisuuden pohjalta tehdään arviot vaikutuksista. Voima- ja budjettilaskelmat vaikuttavat itse malliin ja tarvittavaan otoskokoon. Kun tämä on saatu uudelleen määriteltä, vaikutukset arvioidaan uudelleen. Prosessia jatketaan, kunnes hyväksyttävä malli on saatu rakennettua.

Kuvio 4. Kokeilun suunnittelun prosessi: perustulomallin, otoksen ja kustannusten välinen iteratiivinen vuorovaikutussuhde.



4. ALUEELLISTEN KOKEIDEN HAASTEITA JA MAHDOLLISUUKSIA

Perustulokokeiluun liittyvissä keskusteluissa on puhuttu alueellisten kokeilujen tekemisestä. Tähän ideaan on tartuttu ympäri Suomea. Jos perustulokokeilun tarkoitus on tuottaa luotettavaa tietoa perustulon käyttäytymisvaikutuksista valtakunnallisten uudistusten tueksi, on paikallaan tarkastella kriittisesti, mitä haasteita ja mahdollisuuksia alueellisiin kokeiluihin liittyy tässä tarkoituksessa.

Alueellisella kokeilulla tarkoitetaan tässä sitä, että kokeilualueilla koko kohdeväestö tai vaihteleva osuus kohdeväestöstä tulisi perustulon piiriin, kun taas muilla alueilla (verrokkialueilla) kukaan ei tulisi mukaan kokeeseen. Tulokset perustuisivat eroihin alueiden välillä kokeen jälkeen tai alueiden välisiin eroihin muutoksissa ennen ja jälkeen kokeen. Yleisesti voidaan sanoa, että alueellinen koe hyvin toteutettuna on parempi asetelma kuin valtakunnallinen satunnaistettu koeasetelma, koska se mahdollistaa myös ns. heijastusvaikutusten arvioimisen. Jotta kokeesta saadaan luotettavia tuloksia, tulee seuraavien ehtojen täytyä:

1. koe- ja verrokkialueiden tulee olla niin isoja, että niiden välillä ei ole merkittäviä heijastusvaikutuksia.
2. koe- ja verrokkialueita tulee olla yhteensä riittävän paljon.
3. kokeiluun kuuluvien henkilöiden osuuden pitää vaihdella alueiden välillä niin paljon, että syntyy tilastollisessa analyysissä havaittavia vaikutuksia (tilastollinen voima).

Tarkasteltaessa työmarkkinavaikutuksia kunta on kokeilualueena ongelmallinen ehdon 1 näkökulmasta, koska kuntien välistä työssäkäyntiä on runsaasti, ja siten heijastusvaikutukset kuntien välillä ovat merkittäviä. Seutukunnat (ja tietyn edellytyksin maakunnat) olisivat mahdollisia kokeilualueita, jos ne täyttävät sekä ehdon 1 että ehdon 2. Riittävän suurten vaikutusten aikaansaaminen (ehto 3) edellyttää, että kokeilualueilla saadaan riittävän suuri osuus väestöstä kokeilun piiriin, ja siten kokeiltavan mallin tulisi olla kustannuksiltaan hyvin halpa henkilöä kohden. Muut heijastusvaikutukset kuin työmarkkinavaikutukset saattavat rajautua pienempien alueyksiköiden sisään, jolloin pienemmällä otoksella voidaan saada luotettavia tuloksia aluekokeilulla.

4.1 Yhdellä tai muutamalla valitulla alueella suoritettavan kokeen haasteita

Vaikeasti yleistettävissä. Tietylle alueelle rajautuva koe vähentää tulosten yleispätevyyttä muun muassa alueen muusta maasta poikkeavan elinkeinorakenteen tai demografisen poikkeavuuden vuoksi. Esimerkiksi Lapin elinkeinorakenne poikkeaa vahvasti vaikkapa Varsinais-Suomesta, eivätkä Lappi ja Varsinais-Suomi yhdessäkään muodosta edustavaa kuvausta Suomesta. Tutkimalla vain yhtä tai kahta aluetta emme voi tehdä johtopäätöksiä, jotka kuvaisivat muita, hyvin erilaisia alueita.

Tätä ongelmaa kuvaa seuraava esimerkki: Yksi neljästä 1970-luvulla Yhdysvalloissa tehdystä perustulokokeesta sijoittui Indianan osavaltiossa sijaitsevaan Garyn kaupunkiin. Sen työmarkkinoita hallitsi terästeollisuus, joka ei tarjonnut osa-aikaista työtä, jolla olisi voinut täydentää henkilökohtaisia tulojaan perustulon päälle. (Greenberg & Shroder 2004.) Vaikka

koehenkilöillä olisi ollut halukkuutta vähentää työntekoa jossain määrin tai ottaa vastaan uutta työtä vähemmän kuin kokopäiväisesti, se ei olisi ollut mahdollista.

Herkkä kokeilun ulkopuolisille vaikutuksille. Koealueisiin kohdistuvat taloudelliset tai yhteiskunnalliset kriisit tai muutokset, kuten isot irtisanomiset, voivat heikentää koeasetelman kykyä tuottaa luotettavia tuloksia. Yllättävät, jollekin paikkakunnalle erityisesti kohdistuvat irtisanomiset eivät ole vieraita Suomessa. Yllättävän muutoksen kohdatessa kokeeseen tehdyt panostukset voivat pahimmillaan mennä hukkaan, erityisesti jos kyseessä on vain yhdellä alueella tehty koe. Esimerkiksi Seattlessa 1970-luvun alussa vallinneen laman (taustalla Boeing-yhtiön päätös vähentää yli 40 000 työntekijää) arveltiin sotkeneen siellä käynnissä olleen negatiivisen tuloveron koetta, minkä vuoksi koetta laajennettiin Denveriin (Greenberg & Shroder, 2004). Ulottamalla koe useammalle kuin yhdelle alueelle voidaan vähentää edellä kuvatun kaltaisia riskejä. Siihen, mikä on riittävä määrä koealueita, vaikuttavat monet tekijät, kuten alueiden koko. Tutkimuskirjallisuudessa on esitetty menetelmiä ja simulointituloksia sellaisia tilanteita varten, joissa koealueiden määrä on pieni (ks. esim. Conley & Taber, 2011, Cameron & Miller, 2015 ja MacKinnon & Webb, 2016). Aluekokeilua tehtäessä olisi tarkoituksenmukaista tehdä kokeilua varten omat laskelmat ja simuloinnit, koska aiemmissa tutkimuksissa ryhmistä olevat otokset ovat pienempiä kuin mitä rekisteriaineiston avulla on mahdollista seurata.

Laaja ja kallis. Vastaus edellä esitettyihin heikkouksiin olisi poimia satunnaisesti riittävän monta eri aluetta, joissa kokeilu tehtäisiin. Näin tulosten yleistettävyyden paranisi, ja yhdellä alueella mahdollisesti koettu muutos ei kaataisi koko koeasetelmaa. Tarkemmat arviot tarvittavien koealueiden määrästä tulisi kuitenkin tehdä ns. voimalaskelmilla, joissa huomioitaisiin kokeesta odotettavien vaikutusten suuruusluokka niin, että mitä pienempi vaikutus tehdyllä muutoksella tai käsittelyllä on odotettavissa, sitä isompi otosjoukon tulisi olla. Yhdellä tai useammalla alueella riittävän suuren väestöosuuden ottaminen mukaan kokeeseen edellyttää joka tapauksessa suurta kokonaisotoskokoa.

4.2 Alueellisen kokeilun etuja

Varsinaisen kokeilun pilotointi. Alueellisen tason kokeessa oleellista on alueiden lukumäärä koe- ja verokkiryhmissä, ei alueella asuvan väestön määrä, sillä alueet toimivat niissä varsinaisina tutkimuskohteina. Tästä syystä osallistujamäärä olisi kuitenkin huomattavasti suurempi kuin henkilötasolla satunnaistetussa valtakunnallisessa kokeessa. Alueellinen kokeilu voi kuitenkin toimia valtakunnallisen kenttäkokeen pilottihankkeena. Pilottihanke voi tuottaa tärkeää tietoa kenttäkokeen suunnittelua varten, sillä koeasetelman suunnitteluun liittyy väistämättä mahdollisuus virheisiin (Forss & Kanninen 2014).

Spillover- eli heijastusvaikutusten tutkiminen. Alueellinen koe on perusteltu siinä tapauksessa, että halutaan tutkia perustulon spillover- eli heijastusvaikutuksia. Heijastusvaikutukset voidaan jakaa ulkoisvaikutuksiin sekä yleisen tasapainon vaikutuksiin (esimerkiksi Angelucci & Di Maro (2016) sekä Forss ym. (2016) esittävät myös hieman erilaisen jaottelun).

Ulkoisvaikutus yleisesti tarkoittaa vaikutusta sellaiselle henkilölle, joka ei ole ollut sitä aiheuttamassa. Esimerkiksi rokotteesta kieltäytyvä ihminen voi lisätä muiden tartuntariskiä tai tehtaantua aiheuttamat päästöt aiheuttavat terveysongelmia alueen asukkaille, jotka eivät saa tehtaantua tuottoja. Ulkoisvaikutukset voivat olla myös positiivisia. Esimerkiksi parempi päivähoito köyhille vähentää rikollisuutta, mistä hyötyvät rikkaatkin (Heckman ym. 2010). Koeasetelmassa ulkoisvaikutus tarkoittaa vaikutusta, joka tulee koeryhmän saamasta käsittelystä myös verokkiryhmälle. Jos vaikkapa perustulon vaikutuksesta ihmiset aktivoituvat osallistumaan

yleishyödylliseen toimintaan, tämä hyödyttää myös niitä, jotka eivät saa perustuloa. Työllisyyteen liittyen puhutaan syrjäytysvaikutuksista: jos perustuloa saavan henkilön työnteon kannustimet paranevat, tämän vaikutus kokonaistyöllisyyteen jää kuitenkin vaatimattomaksi, jos työpaikkoja ei ole tarjolla. Tällöin koeryhmän parantuneet kannustimet heikentävät verrokki-ryhmän mahdollisuuksia työllistyä.

Yleisen tasapainon vaikutuksella tarkoitetaan hintojen kautta koko talouteen siirtyvää vaikutusta. Perustulon tapauksessa se tarkoittaa erityisesti sitä, että jos perustulo vaikuttaa työn tarjontaan, se heijastuu työssäkäyntialueen palkkatasoihin. Työn tarjonnan lisääntyessä palkkataso laskee, ja sen laskiessa palkkataso nousee. Yleisen tasapainon vaikutusten arvioimiseksi meidän pitää tuntea työn tarjontajoukon lisäksi työn kysyntäjoukko eli se, kuinka paljon työn tarjonnan muutos vaikuttaa palkkoihin ja kuinka paljon tehdyn työn määrään. Rothstein (2010) tarkastelee perustulon yleisen tasapainon vaikutuksia. Hän saa tulokseksi, että yleisen tasapainon vaikutusten takia perustulo on tehokas työkalu siirtää tuloja pienituloisille, sillä jos se vähentää työhaluja, niin tasapainopalkka nousee, mikä parantaa pienituloisten asemaa.

Sekä yleisen tasapainon vaikutukset että ulkoisvaikutukset on otettava huomioon, kun arvioidaan yhteiskunnallisen uudistuksen potentiaalisia vaikutuksia. Jos vaikutukset ovat suuria, niiden jättäminen huomiotta voi antaa hyvinkin harhaisen kuvan uudistuksen kokonaisvaikutuksista.

Ryhmätason satunnaistettu koe. Heijastusvaikutusten tutkiminen vaatii välttämättä alueellista vaihtelua siinä, kuinka suuri osa väestöstä osallistuu kokeiluun. Tällaisia tutkimusasetelmiä kutsutaan nimellä ryhmätason satunnaistettu kenttäkoe (engl. clustered randomised controlled trial), sillä niissä satunnaistetaan ryhmittäin eri osuus henkilöistä koeryhmään.

Erilaiset heijastusvaikutukset ovat relevantteja erikokoisilla alueilla, ja erilaiset heijastusvaikutukset rajautuvat erikokoisten alueiden sisälle. Työmarkkinoilla tapahtuvat heijastusvaikutukset vaikuttavat koko työssäkäyntialueen laajuudella, joten niiden tutkimiseksi tulee perustulokokeiluun osallistuvien ”arvonta” tehdä työssäkäyntialueiden tasolla. Heijastusvaikutuksia voidaan tässä esitetyillä menetelmillä tutkia kokonaisuutena, mutta niiden erittely ei ole helppoa.

Yksinkertaisin tapa toteuttaa ryhmätason satunnaistettu kenttäkoe on arpoa joitakin alueita kokonaan pois perusjoukosta (esim. Banerjee ym. 2015a, Banerjee ym. 2015b ja Crépon ym. 2013). Esimerkiksi Suomessa voitaisiin arpoa vaikkapa osa seutukunnista, joista perustulon piiriin ei arvottaisi henkilöitä lainkaan. Vertailemalla verrokkihenkilöitä kokeeseen osallistuneissa seutukunnissa henkilöihin niissä seutukunnissa, jotka eivät osallistuneet kokeeseen, saadaan arvioiduksi heijastusvaikutukset kokonaisuutena. Perustulon piiriin voidaan myös arpoa eri osuuksia kohdeväestöstä, jolloin heijastusvaikutuksia tulee vaihteleva määrä, mikä voi tarkentaa tulosten tulkintaa.

Hyvin suunnitellussa ryhmätason satunnaistetussa kokeessa olennaisinta on ryhmien, eli koe- ja verrokkialueiden, suuri yhteismäärä siten, että alueet kuitenkin vastaavat heijastusvaikutuksen vaikutusaluetta. Tyypillisesti otoskoon tulisi olla moninkertainen perinteisesti tehtyyn satunnaistamiseen verrattuna, jotta saavutetaan sama vaikutusten mittaustarkkuus.

Niin paikallisissa kuin valtakunnallisissa kokeissa sopeutuminen ei välttämättä tapahdu heti, vaan on olemassa kitkatekijöitä, joiden vuoksi vaikutukset tulevat viiveellä. Vaikutukset eivät siis välttämättä näy vuoden tai kahdenkaan sisällä. Tämä aiheuttaa haasteita lyhyehköille, määräaikaikaisille kokeiluille.

5. JATKOKOKEILUIDEN PERUSTULOMALLEISTA

Kenttäkokeena suoritettavan perustulokokeilun perustulomallille on luonnollista asettaa erilaiset vaatimukset kuin varsinaiselle koko väestölle toteutettavalle perustulolle. Kokeilumallia on mietittävä suhteessa ensisijaiseen tutkimuskysymykseen, mutta myös koeasetelman ominaispiirteisiin, kuten osallistumisen pakollisuuteen ja mahdollisuuteen kokeilla erilaisia malleja, sekä kokeilun resursseihin, kuten kokeilubudjettiin, valmisteluaikatauluun, tekniseen toimeenpantavuuteen, ja lainsäädännöllisiin vaatimuksiin. Alla on kuvattu eräitä keskeisiä kokeilumallin ominaisuuksia, jotka tulee tutkimusryhmän näkemyksen mukaan ottaa vuoden 2017 perustulokokeilua seuraavissa jatkokokeiluissa huomioon ⁴.

5.1 Perustulon riippumattomuus muista tulolajeista

Vuoden 2017 koetta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 215/2016 vp) perustulo määräytyy osittain koehenkilön saamien muiden etuuksien perusteella. Jos henkilö saa kokeilun aikana työttömyysetuutta tai sairausvakuutuslain mukaista päivärahaa, perustuloksi katsotaan henkilön saama ennakonpidätyksen jälkeinen nettoetuus 560 euroon saakka. Jos nettoetuus on pienempi kuin 560 euroa, osa perustulosta maksetaan verottomana lisänä nettoetuuteen, tai jos etuutta ei makseta lainkaan, koko perustulo on verotonta tuloa. Työttömyysetuutta tai sairausvakuutuslain mukaista päivärahaa verotetaan normaalisti riippumatta siitä, onko henkilö perustulokokeilun piirissä. Jotta perustulon, muiden etuuksien ja verojen määräytyminen perustulokokeilussa olisi kokeiluhenkilöille mahdollisimman helposti ymmärrettävää ja yksiselitteistä, olisi perustulon oltava itsenäisesti määräytyvä veroton etuus, joka tarvittaessa korvaa tai alentaa muita sosiaalietuuksia.

5.2 Perustulon taso

Perustulon tason määrittämisessä olennaista on, 1) mitä sosiaalietuuksia perustulon halutaan korvaavan, 2) minkälaisen veromallin piirissä koehenkilöt ovat ja 3) kuinka paljon kokeilussa voidaan hyväksyä muutoksia nettotuloissa, kun verrataan koehenkilön käytettävissä olevia tuloja siihen, mitä ne olisivat ilman kokeilua. Suomalaisessa osittaista perustuloa koskevassa keskustelussa perustulon on yleensä ajateltu korvaavan työttömän vähimmäisturvan (ks. Perkiö 2016). Tällä tavoitteella perustulon määrää on luontevaa haarukoida suhteessa peruspäivärahan ja työmarkkinatuen nettomäärään siten, että kokeilussa ei heikennetä siihen osallistuvien henkilöiden sosiaaliturvaetuuksien nykytasoa.

Jos tason määrittämisessä käytetään työttömyysetuuden laskennallista määrää (ilman korotusosia) kuukaudessa vuonna 2016 ($21,5 \text{ pv} * 32,68 \text{ e/pv} = 702,62 \text{ e}$), ja ennakonpidätysprosentiksi valitaan Kelan käyttämä oletusennakonpidätysprosentti 20 %, perustulon määräksi tulisi 562,10 e/kk. Koko vuoden työttömänä olevan (ei muita tuloja kuin peruspäiväraha tai työmarkkinatuki ilman korotusosia) lopullisen verotuksen mukainen ennakonpidätys on kuitenkin alle 20 prosenttia. Jos siis edunmenetyksiä ei haluta vuositasolla, perustulon tason pitäisi olla korkeampi (noin 600 e/kk). Jos henkilö on osan vuodesta osa-aikaisesti työssä ja osan vuodesta työttömyysetuudella, hänen verotuksen jälkeen käteen jäävät tulonsa ovat nykyjärjestelmässä vielä tätäkin korkeammat.

⁴ Esimerkkilaskelmat on tuotettu muokatulla SISU-mallilla.

Työttömyysetuuksien korotusosien ja muiden perustuloa suurempien veronalaisen etuuskien osalta voidaan toimia ainakin kolmella tavalla: joko 1) ylittävät etuusosat jäävät perustulon lisäksi saataviksi veronalaisiksi etuuksiksi nykylaisäädännön mukaisesti, 2) ylittävät osat jätetään nykyisen kaltaisiksi erillisiksi veronalaisiksi etuuksiksi, ja niiden määräytymistä koskevaa lainsäädäntöä muutetaan (esimerkiksi niin, että työvoimapoliittiset sanktiot eivät johda työttömyysturvan korotusosien menettämiseen) tai 3) perustulo määritellään siten, että se korvaa myös ylittävät osat.

Jatkokokeilussa olisi tarkoituksenmukaista kokeilla useita perustulon tasoja. Lähtötasona voidaan pitää työttömyysturvan nykyistä nettomäärä (ks. oikeudelliset perustelut luvusta 6). Muut kokeiltavat perustulon tasot olisivat tätä korkeampia ja korvaisivat näin ollen suuremman määrän nykyjärjestelmän sosiaaliturvaetuuksia. Eri tasojen osalta joudutaan kuitenkin miettimään erikseen, miten perustulo sovitetaan yhteen muiden sosiaalietuuksien kanssa (esimerkiksi vähennetäänkö perustulo ko. etuudesta vai poistuuko etuus kokonaan koeryhmään kuuluvilta). Tällöin on otettava huomioon perustuslakivaliokunnan linjaus, jonka mukaisesti ”eri etuusjärjestelmien yhteensovittaminen satunnaisotantaan perustuvan kokeilun puitteissa ei saa johtaa sosiaaliturvaetuksien tason heikentymiseen” (PeVL 51/2016 vp, s. 5), jotta kokeilulakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

5.3 Perustuloa saavan verotus

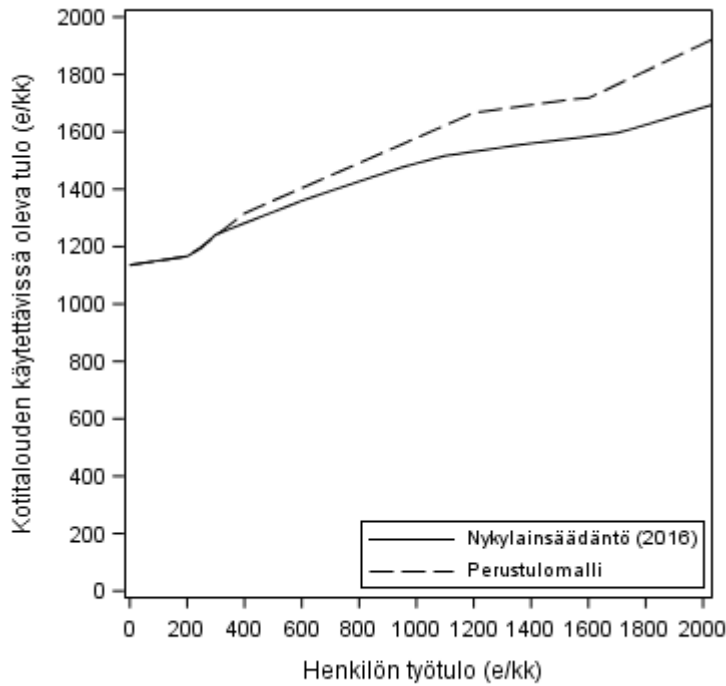
Perustulokokeilun verotuksen suunnittelua ohjaavina kriteereinä voidaan pitää ainakin seuraavia: Pakollisen osallistumisen vuoksi verotuksen tasoa määrittää se, että koehenkilöiden käytävissä olevat tulot eivät saisi laskea, kun huomioidaan ansiotulot, perustulo, verotus ja muut kokeilumallin sosiaalietuudet (esimerkiksi yleinen asumistuki). Toisaalta kokeilumallin tulisi muistuttaa riittävästi valittua perustulon ideaalimallia, jonka vaikutuksista halutaan tietoa.

Jos tavoitteena on tutkia esimerkiksi yksinkertaisen tasaveromallin vaikutuksia, kokeiluun sopiva malli pienituloisille voisi olla esimerkiksi sellainen, jossa ansiotuloja verotettaisiin yhdellä veroprosentilla (tässä 15 %) tiettyyn tulotasoon (tässä 1 200 e/kk) asti. Veroprosentti voitaisiin määritellä siten, että mainituilla tuloilla koehenkilöille ei aiheudu edunmenetyksiä. Ylemmälle tuloportaalle veroaste (tässä 45 %) voitaisiin asettaa korkeammaksi, jotta vältetään liialliset tulojen muutokset vielä jokseenkin todennäköisillä työllistymispalkoilla.

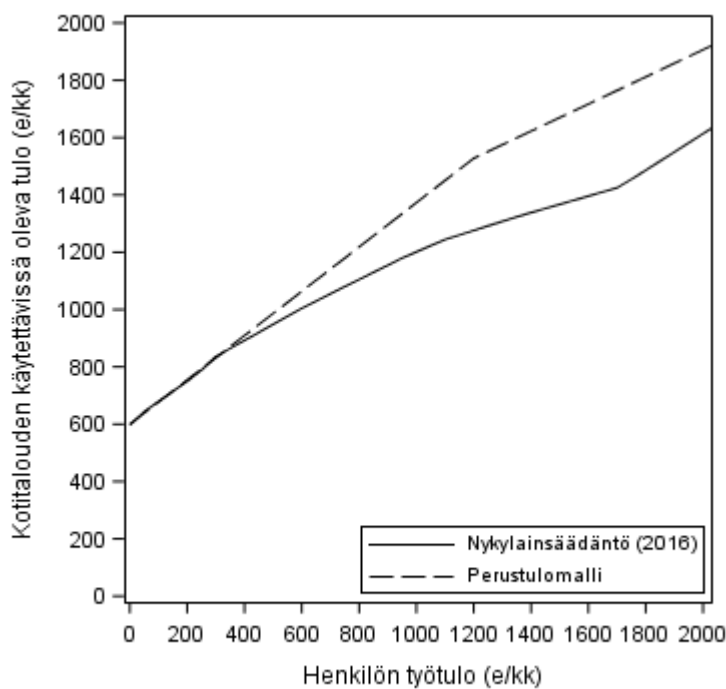
Edellä esitettyssä esimerkkimallissa verotusta on yksinkertaistettu huomattavasti nykyisestä. Koeryhmän osalta likimäärin haluttuun lopputulokseen voidaan pyrkiä myös muuttamalla pelkästään nykyisen verojärjestelmän parametreja haluttujen tulolajien osalta (esimerkiksi poistamalla verovähennyksiä ja muokkaamalla valtion tuloveroasteikko).

Kuvio 5. Täysin työttömän tai soviteltua työttömyysetuutta saavan käytettävissä olevat tulot nykyjärjestelmässä (2016) ja perustulomallissa, jossa perustulon suuruus on 600 e/kk ja ansiotuloihin kohdistetaan kaksiportainen veroasteikko. Kuvio 5a sisältää työtulon, täyden tai sovitellun peruspäivärahan ja verot. Kuvio 5b sisältää työtulon, täyden tai sovitellun peruspäivärahan, verot, yleisen asumistuen ja toimeentulotuen vuokramenojen osalta; vuokra 650 e/kk, asumistuen kuntaryhmä 1.

Kuvio 5a



Kuvio 5b



Aivan kuten perustulon tasoa, myös verotuksen tasoa olisi tarkoituksenmukaista vaihdella eri koeryhmissä, jotta työnteon rahallisten kannustimien ja perusturvan tason käyttäytymisvaikutuksista saadaan tarkempaa tietoa. Jos kokeilumallissa halutaan säilyttää työttömän työnteon rahalliset kannustimet työttömyysturvan ansiotulojen suojaosan ylärajaan asti (300 e/kk), veroasteen yläraja pienille tuloille olisi noin 15 prosenttia. Tätä suurempien tulojen osalta voitaisiin varioida ylempien veroportaiden alarajoja ja veroprosentteja riippuen siitä, kuinka suuret rahalliset kannustimet koeryhmälle halutaan ja mille työtulon tasoille nämä halutaan kohdistaa. Kannustinvaikutusten erottamiseksi muista perustulomallin vaikutuksista (vastikkeettomuuden väheneminen, byrokraatialoukkujen osittainen poistuminen) olisi perusteltua kokeilla myös mallia, jossa rahalliset kannustimet eivät olennaisesti muutu verrattuna verrokiryhmän sosiaaliturva- ja veromalliin.⁵

5.4 Perustulo ja nykyiset sosiaaliturvaetuudet

Perustulon vaikutukset muihin sosiaalietuuksiin erilaisissa perustulomalleissa ovat käytännössä: a) etuuden korvautuminen perustulolla, b) etuuden määrän väheneminen c) perustulon vaikutus etuuden perusteena oleviin tuloihin tai d) ei vaikutusta. Vaihtoehtoisesti voidaan muuttaa myös nykyisten etuuksien määräytymisperusteita perustulon kaltaisiksi (esim. työvoimapolitiittisten sanktioiden poistaminen työttömyysturvasta). Taulukossa 3 on esitetty esimerkki siitä, miten perustulo ja nykyjärjestelmän keskeiset sosiaalietuudet voitaisiin sovittaa yhteen osittaisen perustulon kokeilussa⁶. Esiitettyjen vaihtoehtojen perusteena on, että edunmenetyksiä ei kokeiluun osallistuvilla tapahdu.

⁵ Ks. myös liite 2 muista verotukseen liittyvistä kysymyksistä.

⁶ Kokeilun suunnitteluvaiheessa joudutaan pohtimaan perustulon suhdetta huomattavasti suurempaan määrään erilaisia sosiaalietuuksia (ks. liite 1).

Taulukko 3. Esimerkki perustulon ja sosiaalietuuksien yhteensovittamisesta osittaisessa kokeilumallissa.

Sosiaalietuus	Perustulon vaikutus	Huomioitavaa
Työttömyysturvan peruspäiväraha ja työmarkkinatuki	Perustulo voisi korvata perusosan. Korotusosat voitaisiin: 1) korvata korottamalla perustuloa 2) jättää ennalleen tai 3) jättää ennalleen ja muuttaa niiden määräytymisperusteita	Edunmenetyksiä voi aiheutua, jos perustulo jää liian matalaksi tai jos jäljelle jäävien etuosien verotus on liian korkea. Jäljelle jäävien korotusosien osalta on mietittävä, mitä tehdään määräytymisperusteille (esim. työvoimapolitiittiset sanktiot)
Kotihoidon tuki (Kelan maksama hoitoraha ja hoitolisä)	Perustulo voisi korvata kokonaan	Monilapsiselle perheelle tämä voi aiheuttaa edunmenetyksiä
Osittainen ja joustava hoitoraha	Perustulo voisi korvata kokonaan	
Opintoraha ja opiskelijan asumislisä (korvautuu yleisellä asumistuella)	Perustulo voisi korvata kokonaan opintorahan	Huom. vuonna 2017 opiskelijat siirtyvät yleisen asumistuen piiriin ja opintoraha laskee nykyisestä
Yleinen asumistuki	Voisi jäädä ennalleen Perustulo voitaisiin huomioida etuuden määrään vaikuttavana tulona	Jos asumistuen määräytymisperusteisiin ei puututa, verotuksen taso tulee määritellä siten, että etuutta saavien käytettävissä olevat tulot eivät laske nykyjärjestelmään verrattuna. Huom. asumistuen kannustinloukkuja on vaikea poistaa osittaisen perustulon mallissa
Toimeentulotuki	Voisi jäädä ennalleen Perustulo voitaisiin huomioida etuuden määrään vaikuttavana tulona	
Päivähoitomaksut	Voisi jäädä ennalleen Perustulo voitaisiin huomioida etuuden määrään vaikuttavana tulona	Perustulo vähentää sosiaalietuuksia saavien bruttotuloja, joten heillä päivähoitomaksut mahdollisesti pienenevät
Sairausvakuutuksen päivärahat	Perustulo voisi korvata ainakin minimipäivärahan suuruisen osan päivärahasta	
Ansiosidonnainen työttömyysturva ja vuorottelukorvaus	Perustulo voisi korvata perusosan Korotusosat voitaisiin 1) korvata korottamalla perustuloa 2) jättää ennalleen tai 3) jättää ennalleen ja muuttaa niiden määräytymisperusteita Ansio-osa voisi jäädä ennalleen	Täytyy mm. ratkaista, mikä on perustulon vaikutus soviteltuun työttömyysetuuteen

Perustulon yhteensovittaminen nykyiseen etuusjärjestelmään on haastavaa. Vuonna 2017 kokeiltavan mallin kytköksiä muihin Kelan maksamiin sosiaalietuuksiin on kuvattu liitteessä 1. Tilanne monimutkaistuu, jos kohdejoukkoon kuuluu työttömien ohella myös muita väestöryhmiä.

5.5 Jatkokokeiluiden kustannuksista

Perustulokokeilun kustannuksia voidaan arvioida nettokustannusperiaatteella eli ottamalla huomioon varsinaiset perustulomenot sekä kokeilussa säästyvät sosiaaliturvaetudet, jotka perustulo korvaa (ks. jakso 5.4), ja verotuksen muuttamisesta aiheutuvat muutokset tuloverokertymään. Tällä periaatteella vuodelle 2017 kaavaillun kokeilun nettokustannukseksi on arvioitu noin 6 miljoonaa euroa. Laskelmassa perustulomenoista vähennetään kokeilun vuoksi maksamatta jäävät työttömyysetuudet ja sairausvakuutuslain mukaiset päivärahat.

Edellä esitetyn mallivaihtoehdon nettokustannuksia erilaisille kohdejoukoille voidaan karkeasti arvioida mikrosimulointimallilla⁷. Taulukossa 4 on esitetty nettokustannusarvioita eri kohdeväestöille, jos perustulomallissa työttömän perusturva lapsikorotuksineen korvataan lapsiluvun mukaan porrastetulla perustulolla, sairaus- ja vanhempainpäivärahoista vähennetään minimipäivärahan suuruisen määrän, kotihoidon tuki ja opintotuki poistetaan ja verotusta muutetaan edellä kuvatulla tavalla kaksiportaiseksi ja kohdistetaan kaikkiin ansiotuloihin yhtäläisesti. Veronalaisten tulojen perusteella rajatun ryhmän kustannus on suurempi kuin asumistuen perusteella rajatun ryhmän kustannus mm. siksi, että jälkimmäisessä ryhmässä perustulon korvaamia työttömyysetuuksia saadaan suhteellisesti enemmän. Karkeasti arvioituna perustulomallin nettokustannukset esimerkiksi 10 000 kotitaloudelle olisivat kahden vuoden kokeilussa noin 70 miljoonaa euroa, jos koeryhmän otanta tehtäisiin kotitalouksilla ja perustulomalli kohdistettaisiin pienituloisiin 25–58-vuotiaisiin henkilöihin. Vastaavasti 5 000 kotitalouden nettokustannukset olisivat noin 35 miljoonaa euroa.

Taulukko 4. Esimerkkimallin nettokustannuksia erilaisilla kohdeväestörajausilla.

Kohdeväestörajaus	Nettokustannus euroa per kotitalous per vuosi	Nettokustannus euroa per henkilö per vuosi
25–58-vuotiaat henkilöt, jotka eivät saa eläke-etuuksia	7 120	4660
25–58-vuotiaat henkilöt, jotka eivät saa eläke-etuuksia ja joiden ansiotulo- ja pääomatulot yhteensä valtion verotuksessa ovat alle 20 000 e/v	3 550	3230
25–58-vuotiaat henkilöt, jotka eivät saa eläke-etuuksia ja jotka asuvat yleistä asumistukea saavassa kotitaloudessa	1670	1440

⁷ Simuloidussa mallissa perustulon taso on 600 e/kk, lapsikorotus yhdestä lapsesta 100 e/kk, kahdesta 140 e/kk ja kolmesta sekä useammasta 180 e/kk. Simulointi on tehty kotitalouksilla aineistolla Tilastokeskuksen tulojaon palveluaineistolla (2014) ja vertaamalla lainsäädäntövuoteen 2016. Kohdeväestön rajausta koskee simulointivuotta, koska aineisto ei sisällä edellisen vuoden tietoja. Näin ollen laskelma ei täysin kuvaa poikkileikkaushetkellä rajatun kohdeväestön tulo- ja statussiirtymiä. Veronalaisten tulojen mediaani vuonna 2014 on 23 796 e (Tilastokeskus, tilasto veronalaisista tuloista).

6. PERUSTULOKOKEILUN KESKEISET OIKEUDELLISET REUNAEDDOT

6.1 Yhdenvertaisuudesta poikkeaminen kokeiluissa

Perustulokokeilun toteuttaminen tarkoittaa, että siihen osallistuvat henkilöt asetetaan erilaiseen asemaan muihin nähden. Laadukas, tieteellinen koeasetelma edellyttää verrokkiryhmän, joten kokeiluun osallistuvat ovat eri asemassa erityisesti suhteessa verrokkiryhmään. Kohdeväestöltään laajemmassa perustulokokeilussa on lisäksi tutkimuksellista kiinnostusta luoda erilaisia koeasetelmia myös kokeiluun osallistuvien keskuuteen, jotta saataisiin selville eri mekanismien kannustinvaikutuksia henkilöiden käyttäytymiseen. Erotteluja on kiinnostusta tehdä niin perustulon tason, verotuksen kuin työmarkkinapoliittisten sanktioiden ja muun byrokratian suhteen. Valta vastata kysymykseen, mahdollistaako PL 6 §:n yhdenvertaisuussäännös, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, tällaiset erottelut, on eduskunnan perustuslakivaliokunnalla.

Perustuslakivaliokunta on ottanut erilaisiin kokeiluihin kantaa monissa lausunnoissaan (ks. esim. PeVL 20/2012 vp ja siinä viitatuut muut lausunnot). Ollakseen perustuslaillisesta näkökulmasta toteuttamiskelpoinen kokeilun ja sitä koskevan lain tulee täyttää perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä muotoutuneet kriteerit⁸. Erityisesti perustulokokeilujen sarjan jatkosuunnittelua ohjaavat perustuslakivaliokunnan 16.11.2016 antaman lausunnon linjaukset (PeVL 51/2016 vp) hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi perustulokokeilusta sekä tuloverolain 92 §:n ja ennakkoperintälain 17 §:n väliaikaisesta muuttamisesta (HE 215/2016 vp). Näitä tarkastellaan seuraavaksi.

Ensinnäkin, kokeilulle tulee olla **hyväksyttävät perusteet**, etenkin perusoikeusjärjestelmän kannalta arvioituna. Perustuslakivaliokunnan aiemmassa lausuntokäytännössä on katsottu, että kokeilut, joilla hankitaan vaikutusarvioita suunniteltujen uudistusten tueksi, voivat tietyissä rajoissa olla hyväksyttäviä yhdenvertaisuuden kannalta (ks. esim. PeVL 20/2012 vp). Perustulokokeilun perustelu liittyy erityisesti PL 18 §:n (oikeus työhön) ja PL 19 §:n (sosiaaliturva) perusoikeuksien parempaan yhteensovittamiseen ja niiden toteutumisen parantamiseen. Perustuslakivaliokunnan mukaan perustulokokeilun tavoite on tältä osin hyväksyttävä ”sekä toteuttamistavan että kokeiltavan etuusjärjestelmän osalta”, jos lisäksi myös turvataan, että kokeilussa ei heikennetä siihen osallistuvien henkilöiden sosiaaliturvaetuuksien nykytasoa eikä oikeusturvaa. Kokeiluun osallistuvan yksilön pitää kokeilussa olla ”oikeutettu vähintään samaan kuin nykysääntelyn puitteissa”. (PeVL 51/2016 vp, s. 3). Tähän kysymykseen palataan jäljempänä.

Toiseksi, kokeilun nimissä yksilöitä ei saa asettaa kohtuuttomasti erilaiseen asemaan, eli kokeilun on oltava **tarkoitukseensa nähden oikeasuhtainen**. Kaksikin vuotta kestävässä perustulokokeilussa sen kumulatiivinen vaikutus voi tarkoittaa merkittävää eroa kokeilussa mukana olevan ja verrokin välillä. Kysymykseen siitä, onko tämä ”liian kallis hinta” siitä, että poliittisen päätöksenteon tueksi saadaan tutkittua tietoa aiotun uudistuksen vaikutuksista, perustuslakivaliokunta on linjannut edellä mainitussa lausunnossaan seuraavasti: ”Lakiehdotuksen mukaisessa kokeilussa perustuloa saavat henkilöt asetetaan perustulon suuruus otta-

⁸ Ks. näistä tarkemmin: Oikeudelliset reunaehdot, julkaisussa Kangas O. & Pulkka V-V (toim.), ”Ideaasta kokeiluun? Esiselvitys perustulokokeilun toteuttamisvaihtoehtoista”. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 13 (2016), s. 75–99.

en huomioon merkittävästi parempaan asemaan kuin muut henkilöt. Toisaalta kyse on määräaikaisesta kokeilusta, jolle on edellä osoitettu perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita. Merkitystä on myös sillä, että kyse ei ole esimerkiksi rikosoikeudellisen rangaistuksen kokeilemisen sääntelystä, joka kajoaisi yksilön oikeusasemaan syvemmin kuin säännökset tietystä taloudellisesta etuudesta (ks. PeVL 59/2001 vp, s. 2/I). Valiokunnan mielestä kokeilun sääntely ei ole oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaista.” (PeVL 51/2016 vp, s. 3–4). On hyvä huomata, että oikeasuhtaisuuden arviointi on kokonaisuuden punnintaa. Perustuslakivaliokunta katsoi kokonaisharkinnassaan, että määräaikaisessa perustulokokeilussa merkittävästikin parempaan asemaan asettaminen ei loukkaa oikeasuhtaisuuden vaatimusta, koska kokeilulle on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita ja kyse on taloudellisen etuuden kokeilemisestä. Linjaus ilmentää perustulokokeilun poliittista painoarvoa lainsäätäjän käyttäessä harkintavaltaansa, ja viitoittaa tietä laajempaa perustulokokeilua tai kokeiluiden sarjaa ajatellen.

6.2 Syrjintäkielto ja kohdeväestön rajaaminen

Ehdotetussa ensimmäisen vaiheen perustulokokeilussa (HE 215/2016 vp) kohdeväestö on rajattu sellaisiin henkilöihin, jotka saavat ehdotetussa kokeilulaissa säädettyä ajankohtana Kelan maksamaan työttömyysturvaa eli peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea. Vaikka po. kohdeväestö ei ole edustava, tämä työttömien joukko on kuitenkin yksi kiinnostavimmista ryhmistä, kun tutkitaan nimenomaan perustulon vaikutuksia työmarkkinakäyttäytymiseen (ks. TyVL 11/2016 vp, s. 2). Lisäksi kohdeväestö rajautuu myös muilla lakiehdotukseen kirjatulla henkilöön liittyvillä syillä, joista perustuslakivaliokunta linjasi niiden olevan hyväksyttäviä perusteita, koska ne ”liittyvät kiinteästi perustulokokeilun tiedollisiin tavoitteisiin” (PeVL 51/2016 vp, s. 3). Toisin sanoen, kohdeväestöön tehtävät rajaukset täytyy perustella hyväksyttävällä tavalla kokeiluun tarkoitukseen ja tavoitteisiin nähden.

Laajempi perustulokokeilu olisi luonnollisesti perusteltua ulottaa laajempaan väestöön, kuten pienituloisiin sekä esimerkiksi alle 25-vuotiaisiin. Myös erilaiset erityisryhmät, kuten osatyökykyiset tai vammaiset, tulee huomioida: laajempaan kokeiltava perustulo ei saa olla erityisryhmiä syrjivä. Mahdollisten rajausten tulee olla perusteltuja kokeilun tavoitteen kannalta, ja jos rajaukselle ei ole tähän nähden hyväksyttävää syytä, sitä arvioidaan PL 6.2 §:n syrjintäkiellon vastaisena. Syrjintäkiellon mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan minkään henkilöön liittyvän syyn perusteella. Siksi on tärkeää pohtia, minkälaisia rajauksia laajemman kokeilun kohdeväestöön tehdään, ovatko rajaukset asiallisesti perusteltuja ja minkälaisia vaikutuksia kyseisiä säännöksiä sovellettaessa aiheutuu. Sekä valmistelun aikataulu että kokeiluun kohdennettavat määrärahat pitäisi resursoida paremmin, jotta laajemmalle perustulokokeilulle voidaan varmistaa tarkoituksenmukainen kohdeväestö.

6.3 Valtakunnallinen, pakollinen ja satunnaistettu koeasetelma

Perustulokokeilun edellyttämää koeasetelmaa – valtakunnallinen, pakollinen ja satunnaistettu – ei oltu perustuslakivaliokunnassa aiemmin arvioitu. Aiemmissa kokeiluissa on yleensä ollut kyse alueellisista kokeiluista eli yhdenvertaisesta lain soveltamisesta on tingitty alueellisesti; kokeilulainsäädäntö on ollut voimassa tietyllä alueella, esimerkiksi tietyissä kunnissa tai maakunnassa. Kuten todettu, alueellisten kokeiluiden hyväksyttävyyden on liittynyt suunnitellun uudistuksen vaikutusten selvittämiseen. Lausunnossaan PeVL 51/2016 vp perustuslakivaliokunta linjaa merkittävällä tavalla satunnaistotantaan perustuvia yhteiskunnallisia kokeiluita: ”Valiokunnan mielestä myös henkilölliseen satunnaistotantaan perustuvaa perustulokokeilua voi-

daan arvioida samanlaisista lähtökohdista”. Lisäksi valiokunta toteaa, että satunnaisotannan käyttäminen koeryhmän määrittämisessä ei tarkoita erilaista kohtelua henkilöön liittyvän syyn perusteella. (PeVL 51/2016 vp, s. 3). Näin asia lienee jo määritelmällisestikin, kun puhutaan satunnaistamisesta: erotteleva tekijä ei perustu henkilön ominaisuuteen, vaan sattumaan.

Oleellista satunnaisotannan käyttämisessä tässä kontekstissa on, että ”eri etuusjärjestelmien yhteensovittaminen satunnaisotantaan perustuvan kokeilun puitteissa ei saa johtaa sosiaaliturvaetuuksien tason heikentymiseen” (PeVL 51/2016 vp, s. 5). Sosiaaliturvaetuuksiin nähden linja on selvä: yksilöllä tulee pakollisessa kokeilussa olla **oikeus vähintään samaan kuin nykysääntelyn puitteissa** (ibid, s. 3). Laajemmassa perustulokokeilussa nähdään tarpeellisenä nivoa kokeiltavaan perustulomalliin myös verotuselementti. Kun otetaan huomioon viitattu perustuslakivaliokunnan lausunto, verotuksen sisältävän perustulomallin suunnittelu- sa tulisi lähteä siitä, että yksilön käytettävissä olevissa tuloissa ei saisi tapahtua heikennyksiä. (ks. perustulon verotuksesta tarkemmin: liite 2).

Perustuslakivaliokunta alleviivaa lausunnossaan **lailla säätämisen vaatimusta**: satunnaisotannan toteuttavan ohjelmakoodin perusteista täytyy säätää lain tasolla. Valiokunnan mukaan satunnaistamisen tulee kohdella laissa määritettyyn kohdeväestöön kuuluvia henkilöitä tasapuolisesti. Jokaisella kohdeväestöön kuuluvalla tulee olla yhtäläinen mahdollisuus tulla poimituksi koeryhmään. (PeVL 51/2016 vp, s. 5). Vaikka määritelmällisesti satunnaisotannan idea sisältää perustuslakivaliokunnan linjauksen, on tärkeää, että siitä säädetään laintasolla ja että satunnaistamisen toteuttava ohjelmakoodi on myös julkinen. Näin on mahdollista arvioida, täyttääkö koodi sille laissa säädetyt kriteerit.

Keskeinen perustulon jatkokokeiluita linjaava kriteeri liittyy **sääntelyn selkeyteen** (PeVL 51/2016 vp, s. 5). Jotta tämä voidaan turvata, on perustulon jatkokokeilut rahoitettava niin, että kokeilubudjetti on riittävä koko kokeilun toteuttamiseksi ilman tarvetta tukea kokeilubudjettia nykyisten sosiaaliturvaetuuksien rahoituksesta. Tämä tekisi kokeilun rahoituksen yksinkertaisemmaksi ja läpinäkyvämmäksi. Näin myös kokeilua koskeva sääntely olisi selkeämpää ja ymmärrettävämpää ennen kaikkea kokeiluun osallistuville henkilöille, mitä perustuslakivaliokuntakin korostaa. Tämä on myös eettisesti tärkeää koeasetelmassa, johon osallistuminen ei perustu vapaaehtoisuuteen. Toisaalta, vaikka itse perustulon yhtenä yhteiskuntapoliittisena ideana on yksinkertaistaa nykyistä toimeentuloturvan sääntelyä, ja sosiaaliturvareformina niin ehkä tapahtuisikin, määräaikaiseksi tarkoitettussa kokeilussa tällainen sääntelyn selkeyttäminen ei ole aivan yksinkertaista, jos edes mahdollistakaan.

6.4 Kokeiltavan perustulon vähimmäistaso

Laajemmassa kokeilussa lienee tarkoitus ja tarkoituksenmukaista kokeilla sellaista mallia, joka voisi olla toteutettavissa koko väestössä. Tämä tarkoittaisi sitä, että kokeiltava perustulo ei olisi vain yksittäinen sosiaalietuus, vaan uudenlainen tulonsiirtomekanismi. Yhden perinteen määritelmän mukaan perustulo koostuu sekä vastikkeettomasta perustulosta että verotuksesta, joka verottaisi perustulon pois niiltä, jotka eivät sitä riittävien ansiotulojen takia tarvitse.

On selvää, ettei kokeiltavan perustulon taso voi olla pakollisessa kokeilussa pienempi nykyetuuksiin verrattuna (PeVL 51/2016 vp). Lähtötasoksi voidaan ottaa nykyisten perusturvaetuuksien vähimmäistaso. Sanottuun kuitenkin liittyy varaus, koska useimpien perusturvaetuuksien vähimmäistasot on todettu liian pieniksi sekä oikeudellisessa punninnassa (ks. UN

E/C.12/FIN/CO/6 ja ECSR Conclusions 2013 Finland) että lakisääteisessä⁹ sosiaalipoliittisessa arvioinnissa (THL 2015), ja siten niihin kohdistuu korotuspaineita (ks. perustulon tasosta myös luku 5.2). Perustulon verotuselementin suunnittelun lähtökohtia on käsitelty edellä luvuissa 5.3 ja 6.3.

6.5 Perustulokokeilut ja EU-oikeus

Euroopan unionille ei ole annettu perussopimuksilla toimivaltaa määrittää jäsenvaltioiden kansallisten sosiaaliturvajärjestelmien sisältöä. Näin ollen perustulosta tai sen kokeilemisesta säätäminen on kansallisen lainsäätäjän käsissä. Kuitenkin, kun EU:n jäsenvaltiot käyttävät omaa toimivaltaansa säätää sosiaaliturvajärjestelmistään, niiden on otettava huomioon perussopimusten muut velvoitteet ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö (ks. esim. C-120/95, 21–23 kohta). Perustulon kannalta kiinnostavimmat EU-oikeudelliset kysymykset liittyvät muun muassa etuuden eksportoitavuuteen sekä EU-kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun vaatimukseen.

Kun puhutaan perustulosta kokeilukontekstissa, mainitut kysymykset eivät aktualisoidu aivan samalla tavalla kuin siinä tilanteessa, että perustulo otettaisiin käyttöön osana toimeentuloturvan kokonaisuudistusta. Tämä johtuu siitä, että perustulokokeilua koskevassa laissa voidaan säätää sellaisista rajoituksista, jotka ovat tarkoituksenmukaisia ja asiallisesti perusteltuja kokeilun tavoitteiden kannalta. Kokeilussa voi olla perusteltua, tietenkin sen tavoitteesta ja kysymyksenasettelusta riippuen, jollain tavalla rajoittaa esimerkiksi kokeiltavan perustulon eksportoitavuutta (ks. ja vrt. HE 215/2016 vp). Sen sijaan tilanne on toinen, jos perustulo otetaan osaksi suomalaista sosiaaliturvajärjestelmää. EU-oikeuden yhdenvertaisen kohtelun vaatimus edellyttää, että perustulon laissa säädetyt saamisedellytykset kohtelevat Suomen kansalaisia ja EU-kansalaisia yhdenvertaisesti; esimerkkinä voidaan mainita etuuden saamisedellytysten täyttyminen. Kysymys perustulon eksportoitavuudesta sen sijaan riippuu siitä, minkälainen perustulomalli suomalaiseen sosiaaliturvajärjestelmään liitettäisiin. Mitä enemmän siinä olisi elementtejä sosiaalisten riskien vakuutusperusteisesta turvasta (vrt. (EY) N:o 883/2004, 3 artikla), sitä todennäköisemmin jonkinlaiset eksportointisäännöt koskisivat perustuloa.¹⁰

⁹ Kansaneläkeindeksistä annetun lain (456/2001) 4 a §:n mukaan perusturvan riittävyyden arvioinnissa tulee ottaa huomioon henkilön tai kotitalouden saamat Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemat sosiaaliturvaetuuudet ja niiden lisäksi myös toimeentulotuki.

¹⁰ Näitä kysymyksiä on käsitelty tarkemmin esiselvityksessä, ks.: EU-lainsäädäntö ja Suomen sosiaaliturva, julkaisussa Kangas O. & Pulkka V-V (toim.), "Ideasta kokeiluun? Esiselvitys perustulokokeilun toteuttamisvaihtoehdoista". Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 13 (2016), s. 101–114.

Perustulokokeilua ja kokeilulain hyväksyttävyyttä ja perustuslainmukaisuutta voidaan arvioida seuraavien kysymysten valossa:

1. Miten kokeilun hyväksyttävyys perustellaan erityisesti perusoikeusjärjestelmän valossa?
2. Mikä on kokeilun tietotavoite, ja vastaako kokeilulain koeasetelma asetettuihin kysymyksiin?
3. Onko kokeilu objektiivisesti tarpeellinen? Voiko tietotavoitetta saavuttaa lievemmillä keinoilla?
4. Onko koeasetelma tutkimuseettisesti kestävä? ¹¹
5. Onko kokeilulaki kirjoitettu yksiselitteisesti ja täsmällisesti: a) toimivaltainen viranomaisen ja toimivallan keskeinen sisältö? b) kokeiluun osallistuvan yksilön oikeudet ja velvollisuudet sekä oikeusturva? c) kokeilussa noudatettavat menettelysäännöt?
6. Jättääkö kokeilulaki soveltajalleen (paljon) harkintavaltaa?
7. Ovatko laissa tehdyt rajaukset (esim. kokeilualue, kohdeväestö, koeryhmä) täsmälliset, tarkkarajaiset ja asiallisesti perustellut (tarkoituksenmukaisuus)? Mitkä ovat rajausten perustelut?
8. Aiheutuuko kokeilulain soveltamisesta kiellettyä syrjintää (esim. erityisryhmät), joka ei ole perusteltua kokeilun tavoitteen ja tarkoituksen kannalta?
9. Ovatko kokeilusta aiheutuvat erottelut yksilöiden välillä kohtuulliset ja oikeasuhtaiset?
10. Miten perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen turvataan kokeilussa?
11. Voiko kokeiluun osallistuminen heikentää henkilön sosiaaliturvaetuuksien nykytasoa?
12. Voiko kokeilusta aiheutua siihen osallistuvalla vahingollisia seuraamuksia? Miten mahdollisten kokeiluun liittyvien riskien minimointi on huomioitu kokeilulaissa?
13. Miten tietosuojakysymykset on huomioitu kokeilulaissa?
14. Minkälainen on kokeiluun osallistuvan henkilön oikeusturva? Miten muutoksenhaku on järjestetty?
15. Onko kokeilulaki voimassa kokeilun tarkoitukseen nähden sopivan, mutta lyhyehkön määräajan?
16. Miten kokeilun tulosten selvittäminen ja arviointivelvoite on huomioitu kokeilulaissa?

¹¹ Ks. Yhteiskunnallisen kokeilun suunnittelussa huomioitavat eettiset periaatteet; Nokso-Koivisto O. & Kaskinen T. Yhteiskunnalliset kokeilut Suomessa – Tutkimuksen, etiikan ja juridiikan näkökulmasta, sekä Humanistisen, yhteiskuntatieteellisen ja käyttäytymistieteellisen tutkimuksen eettiset periaatteet ja ehdotus eettisen ennakkoarvioinnin järjestämiseksi. Helsinki: Tutkimuseettinen neuvottelukunta, 2009

7. PERUSTULOKOKEILUIDEN SEURANTA JA ARVIOINTI

Perustulokokeiluiden seuranta ja arviointi tulee suunnitella huolellisesti, jotta kokeilusta saadaan tieteellisesti luotettavaa tietoa. Arvioinnin luotettavuus varmistetaan tekemällä kokeilulle ennakkoon analyysisuunnitelma (pre analysis plan), jossa kuvataan tutkimusmenetelmät yksityiskohtaisesti. Arviointia tekevän tutkimusryhmän tulee julkistaa analyysisuunnitelma kokeilun aloittamisen yhteydessä, ennen kuin kokeilusta saadaan ensimmäisiä seurantatietoja.

Satunnaistettujen kenttäkokeiden yhteydessä analyysisuunnitelmien tekeminen ja etukäteen julkaiseminen kuuluvat hyvään tieteelliseen käytäntöön (ks. Olken 2015)¹². Suunnitelmassa kuvataan tilastolliset menetelmät ja analyysien toteuttaminen. Näin varmistetaan, että tilastollinen testaus on luotettavaa eikä tulosten manipulointia pääse tapahtumaan (ks. Casey ym. 2012).

Suunnitelmassa määritetään arvioinnin ensisijainen vaste. Koska työllisyyttä voidaan mitata eri tavoin, suunnitelmassa tulee täsmentää, mitä työllisyysmittaria käytetään. Laajoissa kokeiluissa on myös mahdollista käyttää useampaa ensisijaisista vastetta, jolloin tilastollisiin testeihin tehdään usean hypoteesin korjaus. Korjaus heikentää testien voimaa, ja on ilmeistä, että vuoden 2017 kokeilussa tulee keskittyä vain yksittäiseen vasteeseen.

Analyysisuunnitelmassa on syytä pyrkiä määrittelemään myös muut tarkasteltavat vasteet. Näiden toissijaisten vasteiden tuloksia voidaan käyttää työllisyysvaikutuksen mekanismien ymmärtämiseen, mutta arvioinnissa niille ei voi antaa samanlaista yksiselitteistä tulkintaa kokeilun onnistumisesta kuin ensisijaisella vasteella. Tämä johtuu siitä, että toissijaisilla vasteilla tilastollinen päättely kärsii hylkäämisvirheen kasvusta.

Mahdollisia rekistereistä havaittavia toissijaisia vasteita on runsaasti. Työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautuminen kuvaa perustulon saajien halukkuutta osallistua työvoimahallinnon aktivointitoimiin. Ansioiden tarkastelu taas mahdollistaa kokeilun kokonaistaloudellisten vaikutusten arvioinnin. Muita kiinnostavia tekijöitä ovat ainakin opiskeluun ja fyysiseen sekä psyykkiseen terveyteen liittyvät tekijät. Vaihtoehtojen runsauden vuoksi haasteeksi muodostuukin toissijaisten vasteiden rajaaminen. Esimerkiksi kymmenen toisistaan riippumattoman vasteen arvioinnissa saadaan jo vähintään yksi virheellinen tilastollisen testin tulos 40 prosentin todennäköisyydellä, vaikka itse kokeilu ei vaikuttaisi yhteenkään vasteeseen.

7.1 Seurannan suunnittelu

Kokeilun seuranta perustuu ensisijaisesti rekisteritietojen hyödyntämiseen. Tietojen keruu koe- ja verrokkiryhmiltä kokeilun aikana ja sen päätyttyä tulee suunnitella huolella. Rekisteritietojen osalta tämä tarkoittaa vaadittavien tieteellisen tutkimuksen käyttöluupien hankkimista

¹² Satunnaiskokeiden rekisteröintiin ja analyysisuunnitelmien julkaisuun on valmiita alustoja, esim. <https://www.socialscisceregistry.org/>.

ja käytännön järjestelyjä viranomaisten välisissä tietojen siirroissa. Myös tutkimuseettiset kysymykset tulee huomioida tarkasti¹³.

Ylimääräisen yhteydenpidon koe- ja verrokkiryhmiin tulisi olla mahdollisimman vähäistä (ks. myös TyVL 11/2016 vp, s. 2). Satunnaistamisen jälkeen koe- ja verrokkiryhmiä pitää kuitenkin informoida mahdollisimman pikaisesti kokeilun vaikutuksista. Koeryhmälle tulee kertoa selkeästi perustulomallista ja erityisesti työllistymisen kannustimien muutoksesta. Myös satunnaisesti poimitulle joukolle verrokkiryhmästä voidaan tarjota mahdollisimman samankaltainen informaatio heidän asemastaan nykyjärjestelmässä, jolloin voidaan arvioida, onko informaatiolla itsessään vaikutuksia käyttäytymiseen.

Kokeilun alustavia tuloksia ei pidä julkistaa ennen kokeilun päättymistä, koska julkistuksesta seuraava keskustelu voi vaikuttaa tutkittavien käyttäytymiseen. Perustulokokeilu herättäneen julkisuudessa joka tapauksessa runsaasti huomioita käynnistymisensä jälkeen, mikä väistämättä vääristää koeasetelmaa jonkin verran. Tämä seurannasta aiheutuva tuloksien vääristyminen tulee kuitenkin pyrkiä minimoimaan.

Myös kyselyjä ja haastatteluja tulee toteuttaa vain harkiten, koska niillä saatetaan tahattomasti vaikuttaa tutkimusryhmien käyttäytymiseen. Esimerkiksi niin kutsutulla Hawthornevaikutuksella tarkoitetaan tilannetta, jossa ihmiset reagoivat jo pelkästään tutkimuksen seurannassa mukana olemiseen. Kyselyt ja haastattelut voivat muuttaa sekä koe- että verrokkiryhmien asenteita ja odotuksia kokeilua tai yleisemmin työskentelyä ja sosiaaliturvajärjestelmää kohtaan.

Rekisteripohjaisen seurannan etuna on se, että kohdeväestön laajuuden vuoksi verrokkiryhmä on mahdollista määritellä hyvin suureksi. Verrokeiksi voidaan ottaa joko kaikki koeryhmän ulkopuolelle jäävät tai heistä voidaan poimia satunnaisotannalla pienempi osajoukko. Tällaista pienempää osajoukkoa on syytä hyödyntää erityisesti haastattelu- ja kyselytutkimuksissa, koska niissä on punnittava suuremmasta otoskoosta saatavan hyödyn ja kustannusten suhdetta. Lisäksi säilyttämällä osan verrokkiryhmästä täysin yhteydenottoista puhtaana on mahdollista tutkia yhteydenottojen vaikutusta kohdeväestöön rekisteritietoja käyttäen.

7.2 Hyvinvoinnin mittaaminen

Aiempien perustulokokeiluiden perusteella voidaan odottaa, että perustulo vaikuttaa työn tarjonnan lisäksi laajemminkin hyvinvointiin. Yhdysvaltalaisissa ja kanadalaisissa kokeissa havaittiin, että koeryhmän lapset jatkoivat koulussa pidempään kuin verrokkiryhmän lapset. Kanadan Dauphinissa toteutetusta kokeilusta saatiin viitteitä terveyden ja erityisesti mielen-terveyden parantumisesta. (Forss, Kanerva & Kanninen 2016). Intian kokeilussa taloudellisen aktiivisuuden lisäksi lisääntyivät ihmisten autonomisuus ja osallisuus yhteiskuntaan (Davala ym. 2015).

Osallisuuteen liittyviin tekijöihin on kuitenkin usein vaikea päästä käsiksi pelkästään rekistereiden kautta. Lisäksi myös byrokratiavaikutusten tutkiminen vaatii kyselytietoa. Muita arvioinnin kannalta mielenkiintoisia mittareita ovat muun muassa stressi, elämänlaatu ja oman talouden hallinta, koska ennustettava ja säännöllinen kuukausitulo tukee näitä tekijöitä. Köyhyys ja epäsäännölliset tulot lisäävät mielen-terveysongelmien riskiä ja muita terveysongel-

¹³ Ks. Yhteiskunnallisen kokeilun suunnittelussa huomioitavat eettiset periaatteet; Nokso-Koivisto O. & Kaskinen T. Yhteiskunnalliset kokeilut Suomessa – Tutkimuksen, etiikan ja juridiikan näkökulmasta, sekä Humanistisen, yhteiskuntatieteellisen ja käyttäytymistieteellisen tutkimuksen eettiset periaatteet ja ehdotus eettisen ennakoarvioinnin järjestämiseksi. Helsinki: Tutkimuseettinen neuvottelukunta, 2009.

mia. Perustulon mahdollistama yhteiskunnallinen aktivoituminen voi puolestaan lisätä hyvinvointia.

Seurannassa ja arvioinnissa tulee pyrkiä hyödyntämään hyvinvoinnin tutkimuksen hyväksi todettuja ja validoituja mittareita. Mittareiden valinnassa tulee ottaa huomioon niiden vertailtavuus muihin maihin ja aiempiin suomalaisiin hyvinvointitutkimuksiin. Esimerkiksi European Social Survey (ESS) on yhteiseurooppalainen väestöä edustava kysely, jossa on terveyteen ja muuhun hyvinvointiin liittyviä kysymyssarjoja. On kuitenkin pidettävä huoli siitä, että kyselyiden laajuus ei paisu eikä lisää vastauskadon riskiä, minkä vuoksi on tärkeää keskittyä suppeaan joukkoon huolella valittuja kysymyksiä. Lopullisten hyvinvointimittareiden valinnan tuleekin perustua täsmällisiin tutkimushypoteeseihin sekä arvioon mittarien herkkyydestä, jotta ryhmien välillä voidaan toivoa havaittavan tilastollisesti merkitseviä eroja.

7.3 Täydentävien tietojen kerääminen

Toissijaisten vasteiden, kuten hyvinvointivaikutusten, tutkiminen vaatii perustuloa saavien henkilöiden sekä verrokkiryhmään kuuluvien tapaamisia tai heille suunnattuja kyselyjä, mikä lisää olennaisesti kokeilun arvioinnin kustannuksia. Koko maan kattava satunnaisotanta tarkoittaa, että kaikkien kokeilussa olevien tapaamiset vaativat valtakunnallisen haastattelijaverkoston. Tämä ei ole tarkoituksenmukaista ainakaan kokeilun aikana. Mahdollisten tapaamisten kohdalla onkin syytä harkita niiden kohdentamista vain rajalliseen joukkoon kokeilussa olevia ja verrokkeja.

Kyselyiden ja muiden yhteydenottoa vaativien tietojen keräämisessä on tärkeää huomioida vastauskato. Kohdeväestön rakenteen vuoksi kato saattaa olla tavanomaista suurempi. Kyselyiden tyypillisellä 30 prosentin vastausasteella perustuloryhmän havaintojen määräksi jäisi 600 henkeä. Perustuloryhmää saattaa tosin motivoida kokeilussa mukana oleminen. Verrokkiryhmän kohdalla tätä etua ei ole, mikä johtaa todennäköisesti suurempaan katoon. Kadon vuoksi kyselyjen ja haastattelujen tuloksiin syntyy merkittävää harhaa. Harhaa voidaan korjata rajallisesti esimerkiksi rekistereistä havaittavien sosioekonomisten tekijöiden avulla, mutta havaitsemattomien tekijöiden suhteen se ei ole mahdollista. Ongelmaa voimistaa harhan epäsymmetrisyys koe- ja verrokkiryhmän välillä. Yhteydenottoa vaativien tietojen keruu tuleekin suunnitella siten, että kato jää mahdollisimman pieneksi. Kyselyjen kohdalla tämä tarkoittaa esimerkiksi pitkien, useiden sivujen pituisten lomakkeiden välttämistä sekä parhaiden yhteydenottomenetelmien käyttämistä.

Tyypillisessä seurantatutkimuksessa halutaan usein selvittää interventiota edeltävä vasteiden lähtötaso. Satunnaistetun kenttätutkimuksen kohdalla on tärkeä huomata, että lähtötasoa ei tarvitse selvittää kokeilun vaikutuksien ymmärtämiseksi. Koe- ja verrokkiryhmien lähtötasot ovat satunnaistamisen vuoksi identtiset, ja turhia yhteydenottoja tutkimusryhmiin tulee välttää, jotta ei vaikuteta tahattomasti ryhmien käyttäytymiseen. Tästä syystä olisi perusteltua keskittää yhteydenottoa vaativa tiedonkeruu kokeilun loppuun.

8. JÄLKISANAT

Juha Sipilän hallituksen tavoite edistää näyttöön perustuvaa politiikkaa (evidence-based policies) on ennakkoluuloton ja innovatiivinen tapa edistää politiikan läpinäkyvyyttä ja tarkoituksenmukaisuutta. Kokeilukulttuurin käyttöönotto onkin ollut keskeinen syy, miksi perustulokokeiluun on kohdistunut poikkeuksellisen paljon kansainvälistä huomiota. Tutkimusryhmän jäsenet ovat vierailleet kutsuttuina puhujina useissa Euroopan maissa ja antaneet useita sa-toja haastatteluja ulkomaisille tiedotusvälineille.

Laaja kansainvälinen huomio on luonut tietenkin painetta myös kokeilun onnistumiselle, ja jos kokeilusta saadaan luotettavaa ja monipuolista tietoa, se on omiaan selkeyttämään sosiaaliturvan kehittämistarpeita. Suomen kokeilu voi myös avata tien muille eurooppalaisille kokeiluille, jolloin tietäisimme tarkemmin siitäkkin, miten perustulo mahdollisesti toimii erilaisissa hyvinvointivaltio- ja sosiaaliturvajärjestelmissä.

Hallituksella on käynnissä tai valmistelussa yhteensä kuusi hallituksen strategiaan painopisteisiin liittyvää kokeilua. On kuitenkin selvää, että perustulokokeilun osalta odotukset ovat sekä Suomessa että kansainvälisestikin tarkasteltuna omaa luokkaansa. Tästä syystä on aiheellista tuoda avoimesti esille myös kokeiluun liittyvät rajoitteet. Lisäksi on tärkeää pohtia hyviä käytänteitä, jotka mahdollistavat kokeiluiden kautta tuotetun tutkimustiedon hyödyntämisen päätöksenteon pohjana (Forss & Kanninen 2014).

Perustulokokeilu ei ole ollut yksinkertaisin tapa lähteä edistämään kenttäkoe- ja kokeilukulttuuria. Onkin mahdollista, että kaikkia kokeiluun vaikuttavia tekijöitä ei pystytä huomioimaan toteutettaessa ensimmäistä kertaa tämän kokoluokan hanketta. Tämän ovat tuoneet esille myös aikaisempia perustulokokeiluja suunnitelleet henkilöt: virheilta on mahdotonta välttää. Niin perustulokokeilun kuin muidenkin kokeilujen kohdalla on tärkeää ymmärtää, että kyseessä on myös oppimisprosessi. Perustulokokeilun toteuttaminen useammassa vaiheessa mahdollistaa koeasetelman kehittämisen eteenpäin ja estää tilanteen, jossa koko kokeilu epäonnistuisi mahdollisten puutteiden takia.

Vuonna 2017 käynnistyvää kokeilua kohtaan on esitetty paljon kritiikkiä tulosten yleistettävyydestä. Perustuloa kokeiltaessa onkin hyvä huomioida, että se tuottaa tietoa kokeilumallin vaikutuksista niissä väestöryhmissä, joita kokeiluun valitaan. Ehdottamamme kokeilujen sarja olisi kaikkein luotettavin tapa lisätä tietoa perustulosta koko väestön tasolla ja tuottaa pohjaa perusturvan tai laajemminkin koko suomalaisen sosiaaliturvan kehittämiseksi vastaamaan uusia yhteiskunnallisia tarpeita.

On oletettavaa, että määräaikainen kokeilu ei johda samanlaisiin käyttäytymismuutoksiin kuin tilanteessa, jossa järjestelmä otettaisiin pysyvästi käyttöön. Toisaalta myös riittävän pituisen kokeilun määrittäminen on käytännössä mahdotonta. Kahden vuoden kokeilun voi kuitenkin tulkita antavan melko luotettavia viitteitä ihmisten käyttäytymismuutoksista työmarkkinoilla. Ideaalissa tilanteessa osa koeryhmistä saisi tietenkin perustuloa huomattavasti pidemmänkin ajanjakson.

Aiemmista kokeiluista on myös opittu, että median ja poliitikkojen tulkinnat tuloksista voivat ohjata keskustelua omaan suuntaansa. Kokeilukulttuuri ei siis hävitä politiikkaa päätöksenteosta.

Perustulokokeilu on merkittävä askel jo sinänsä, mutta toivottavaa on, että sen rinnalle syntyisi myös sarja muiden yhteiskunnallisesti tärkeiden kysymysten kenttäkokeita. Niiden avulla voisimme uudistaa yhteiskuntaa aiempaa vahvemmin tutkittuun näyttöön perustuen.

Jotta kokeilukulttuuri voi toimia tehokkaasti päätöksenteon tukena, ovat poliittinen sitoutuminen ja eri toimijoiden välinen saumaton yhteistyö välttämättömiä; etenkin kokeiltaessa perustulon kaltaisia laajamittaisia uudistuksia. Suunniteltaessa perustulokokeilua siihen sitoutuminen on ensisijaisen tärkeää, sillä kyseessä ei ole ”vain kokeilu”, vaan politiikkaprosessi, jossa on otettava huomioon samat vaiheet kuin missä tahansa lainsäädännön valmistelussa ja sen toimeenpanossa.

Jotta kokeilukulttuuria voidaan edistää samanaikaisesti sekä tieteellisesti että poliittisesti tarkoituksenmukaisella tavalla, kokeilujen tavoitteet on määriteltävä selkeästi ja resurssit on turvattava niin kokeilun suunnitteluun, toimeenpanoon kuin arviointiin. Viimeisen vuoden aikana toteutettu perustulokokeilun suunnittelutyö on ollut huomattavasti monimutkaisempi prosessi kuin toimeksiantajat tai yksikään valmisteluprosessiin osallistunut olisi etukäteen uskonut. Vaikka perustulojärjestelmää ei toteutettaisikaan tulevaisuuden Suomessa, perustulokokeilua varten tehty tutkimustyö helpottaa uusien sosiaaliturvaan liittyvien kokeilujen toimeenpanemista merkittävästi. Toivottavasti tätä tietoa osataan hyödyntää tulevina vuosina.

LÄHTEET

- Angelucci, M. & Maro, V.D. (2016): Programme evaluation and spillover effects. *Journal of Development Effectiveness*, 8 (1): 22–43.
- Banerjee, A., Hanna, R., Kreindler, G., & Olken, B.A. (2015a): Debunking the Stereotype of the Lazy Welfare Recipient: Evidence from Cash Transfer Programs Worldwide. SSRN Scholarly Paper, Social Science Research Network, Rochester, NY.
- Banerjee, A., Karlan, D. & Zinman, J. (2015b): Six Randomized Evaluations of Microcredit: Introduction & Further Steps. *American Economic Journal: Applied Economics*, 7(1): 1–21.
- C-120/95, Nicolas Decker v Caisse de maladie des employés privés, 28.4.1998, Oikeustapauskokoelma 1998, I-01831.
- Cameron, A.C. & Miller, D.L. (2015): A Practitioner's Guide to Cluster-Robust Inference. *Journal of Human Resources*, 50 (2): 317–372.
- Casey, K., Glennerster, R. & Miguel, E. (2012): Reshaping Institutions: Evidence on Aid Impacts Using a Preanalysis Plan. *The Quarterly Journal of Economics*, 127 (4): 1755–1812.
- Conley, T. & Taber, C.R. (2011): Inference with "Difference in Differences" with a Small Number of Policy Changes. *The Review of Economics & Statistics*, 93 (1): 113–125.
- Crépon, B., Duflo, E., Gurgand, M., Rathelot, R. & Zamora, P. (2013): Do Labor Market Policies have Displacement Effects? Evidence from a Clustered Randomized Experiment. *The Quarterly Journal of Economics*, 128 (2), 531–580.
- Davala, S., Jhabvala, R., Standing, G., & Mehta, S.K. (2015): *Basic Income: A Transformative Policy for India*. London/New Delhi: Bloomsbury.
- Duflo, E., Glennerster, R., & Kremer, M. (2006): *Using Randomization in Development Economics Research: A Toolkit*. Working Paper, National Bureau of Economic Research.
- ECSR Conclusions 2013 Finland. European Committee of Social Rights. *European Social Charter (revised)*. Conclusions 2013 Finland. January 2014.
- Forss, M. & Kanninen, O. (2014): Miten testata perustulon vaikutuksia? Kenttäkoekulttuurin lyhyt oppimäärä. Ajatushautomo Tänk, Helsinki. Saatavissa: <http://thinktaenk.fi/wp-content/uploads/2014/11/perustulo.pdf> . Viitattu 3.11.2016.
- Forss, M. Kanerva, M. & Kanninen, O. (2016): Mitä voimme oppia maailmalla järjestetyistä perusturvaan liittyvistä kokeista? Katsaus kenttäkoekasetelmiin. Helsinki: Kelan tutkimus Työpapereita 92 / 2016.
- Greenberg, D.H., & Shroder, M. (2004): *The digest of social experiments*. Urban Institute Press: Washington, D.C.
- HE 215/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perustulokokeilusta sekä tuloverolain 92 §:n ja ennakoperintälain 17 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.
- Heckman, J.J., Moon, S.H., Pinto, R., Savelyev, P.A., & Yavitz, A. (2010): The Rate of Return to the High/Scope Perry Preschool Program. *Journal of public economics*, 94 (1-2): 114–128.
- Humanistisen, yhteiskuntatieteellisen ja käyttäytymistieteellisen tutkimuksen eettiset periaatteet ja ehdotus eettisen ennakoarvioinnin järjestämiseksi. Helsinki: Tutkimuseettinen neuvottelukunta, 2009. Saatavissa: <http://www.tenk.fi/sites/tenk.fi/files/eettisetperiaatteet.pdf> . Viitattu 3.11.2016.
- Kangas, O. & Pulkka, V-V. (toim.) (2016): "Ideasta kokeiluun? Esiselvitys perustulokokeilun toteuttamisvaihtoehtoja". Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 13 (2016).
- MacKinnon, J. G. & Webb, M. D. (2016): "The Subcluster Wild Bootstrap for Few (Treated) Clusters," *Carleton Economic Papers 16-13*, Carleton University, Department of Economics.

Matikka, T., Harju J. & Kosonen, T. (2016): Tuloverotuksen vaikutus työn tarjontaan. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 5/2016.

Nokso-Koivisto O. & Kaskinen T. (2016): Yhteiskunnalliset kokeilut Suomessa – Tutkimuksen, etiikan ja juridiikan näkökulmasta. Saatavissa: <http://kokeilevasuomi.fi/documents/1777665/1915666/Yhteiskunnalliset+kokeilut+Suomessa.pdf/1e3a0606-b700-4bb6-a645-1f424705cf31> .Viitattu 3.11.2016.

Olken, B.A. (2015): Promises & Perils of Pre-analysis Plans. *Journal of Economic Perspectives*, 29 (3): 61–80.

Perkiö, J (2016): Suomalainen perustulokeskustelu ja mallit. Helsinki: Kela. Työpapereita 85/2016. <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/159369/Tyopapereita85.pdf?sequence=4>. Viitattu 3.11.2016.

PeVL 19/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 17/1997 vp hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kotitaloustyön väliaikaisesta verotuesta ja hallituksen esityksestä laiksi kotitaloustyön väliaikaisesta tukijärjestelmästä.

PeVL 20/2012 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 20/2012 vp hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, toimeentulotuesta annetun lain 11 §:n muuttamisesta sekä asumistukilain 15 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

PeVL 51/2016 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 51/2016 vp hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi perustulokokeilusta sekä tuloverolain 92 §:n ja ennakkoperintälain 17 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

Rothstein, J. (2010): Is the EITC as Good as an NIT? Conditional Cash Transfers & Tax Incidence. *American Economic Journal: Economic Policy*, 2 (1): 177–208.

THL (2015). Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2011–2015. Perusturvan riittävyyden II arviointiryhmä. Helsinki: Terveysten ja hyvinvoinnin laitos 1/2015.

TyVL 11/2016 vp. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunto 11/2016 vp hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi perustulokokeilusta sekä tuloverolain 92 §:n ja ennakkoperintälain 17 §:n väliaikaisesta muuttamisesta.

UN E/C.12/FIN/CO/6. United Nations, Economic and Social Council, Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Concluding observations on the sixth periodic report of Finland. 28.11.2014.

Liite 1. Kelan etuuspalveluiden lakiyksikössä laadittu taulukko perustulon suhteesta muihin sosiaalietuuksiin

Kelan etuuspalveluiden lakiyksikössä (päällikkö Marjukka Turunen) laadittu taulukko perustulon suhteesta muihin sosiaalietuuksiin.

Etuus/etuuden osa	Perustulo korvaa ja ylimenevä osuus maksetaan	Etuoikeutetut tulot (ei lasketa takuunaan)	Ei voi olla kokeilussa mukana/poistuu kokeilusta jos myönnetään	Voi olla kokeilussa mukana olevalla perheenjäsenellä	Perustulo vähennetään
Työttömyysturvaetuedet					
Peruspäiväraha	x				
Työmarkkinatuki	x				
Peruspäivärahan vuorottelukorvaus	x				
Lapsikorotus	x				
Ansiopäiväraha	x				
Ansiopäivärahan vuorottelukorvaus	x				
Lapsikorotus	x				
Sairausvakuutusetuudet					
Sairauspäiväraha	x				
Osasairauspäiväraha	x				
YEL-sairauspäiväraha	x				
Vanhempainpäivärahat					
Äitiysraha	x				
Isyysraha	x				
Vanhempainraha	x				
Vuosilomakorvaus	x				
SH-korvaukset					
Lääkkeet					
Peruskorvatut		x			
Erityiskorvatut		x			
Alempi erityiskorvaus		x			
Ylempi erityiskorvaus		x			
Lisäkorvaukset		x			
Lääkäripalvelut		x			
Tutkimus ja hoito		x			
Fysioterapia		x			
Matkakorvaukset		x			
Lapsiperheiden etuudet					
Lapsilisä		x?			
Äitiysavustus		x?			

Etuus/etuuden osa	Perustulo korvaa ja ylimenevä osuus maksetaan	Etuoikeudet tulot (ei lasketa takuunaan)	Ei voi olla kokeilussa mukana/poistuu kokeilusta jos myönnetään	Voi olla kokeilussa mukana olevalla perheenjäsenellä	Perustulo vähennetään
Adoptiotuki		x?			
Kuntoutus					
Kuntoutus					
Vajaakuntoisten ammatillinen kuntoutus					
Vaikeavammaisten lääkinällinen kuntoutus					
Kuntoutuspsykoterapia					
Harkinnanvarainen kuntoutus					
Kuntoutusraha	x				
Eläke-etuudet					
Kelan eläke-etuudet					
Vanhuuseläke			x	x	
Toistaiseksi voimassa oleva työkyvyttömyyseläke			x		
Määräaikainen työkyvyttömyyseläke	x				
Työttömyyseläke			x		
Takuueläke			x		
Kansaneläkkeen lapsikorotus	x?				
Leskeneläke					
Leskeneläkkeen alkuosa	x			x	
Leskeneläkkeen jatkoosa					
Perusosa	x			x	
Täydennysosa	x			x	
Lapseneläke					
Lapseneläke			x	x	
Perusosa			x	x	
Täydennysosa			x	x	
Koululaiseläke			x	x	
Vammaisetuudet					
Alle 16-vuotiaan vammaistuki			x	x	
16 vuotta täyttäneen vammaistuki		x		x	
Eläkettä saavan hoitotuki		x		x	
Työeläkkeet					
Vanhuuseläke			x		
Pysyvä työkyvyttömyyseläke			x		
Määräaikainen työkyvyttömyyseläke	x				
Työeläkkeen les-	x				

Etuus/etuuden osa	Perustulo korvaa ja ylimenevä osuus maksetaan	Etuoikeutetut tulot (ei lasketa takuunaan)	Ei voi olla kokeilussa mukana/poistuu kokeilusta jos myönnetään	Voi olla kokeilussa mukana olevalla perheenjäsenellä	Perustulo vähennetään
keneläke					
Työeläkkeen lapseneläke				x	
Tapaturma-, liikennevakuutus- ja sotilasvammalain mukaiset eläkkeet, päivärahat					
Tapaturmavakuutuslain mukainen päiväraha	x				
Tapaturmavakuutuslain mukainen tapaturmaeläke			x		
Tapaturmavakuutuslain mukainen kuntousraha	x				
Liikennevahinko-, tapaturma- ja sotilasvammalain mukaiset haitta- ja avuttomuuskorvaukset					
Tapaturma- ja ammattitaitilain mukaiset sairaanhoidon korvaukset		x			
Tapaturma- ja ammattitaitilain mukaiset matka- ja majoituskorvaukset		x			
Tapaturma- ja ammattitaitilain mukainen hoitotuki		x			
Tapaturma- ja ammattitaitilain mukainen vaatelisä ja kodinhoitokustannukset		x			
Sotilasvammalain mukainen päiväraha	x				
Sotilasvammalain mukainen elinkorko, lisäysoisa ja täydennyskorko	x (ellei täysi työkyvyttömyys)				
Sotilasvammalain mukainen huoltoeläke, lisähuoltoeläke ja hautausapu				x	
Sotilasvammalain mukainen sairaanhoito		x			
Veteraanit					
Veteraanilisä			x		
Rintamalisä			x		
Ylimääräinen rintamalisä			x		
Ulkomaille maksettava rintamalisä			x		
Asumistuet					
Yleinen asumistuki					x
Eläkkeensaajan asumistuki					x

Etuus/etuuden osa	Perustulo korvaa ja ylimenevä osuus maksetaan	Etuoikeutetut tulot (ei lasketa takuuosaan)	Ei voi olla kokeilussa mukana/poistuu kokeilusta jos myönnetään	Voi olla kokeilussa mukana olevalla perheenjäsenellä	Perustulo vähennetään
Sotilasavustus					
Perusosa				x	
Asumisavustus					
Erityisavustus				x	x?
Toimeentulotuki					
Perustoimeentulotuki					
Täydentävä toimeentulotuki					
Ehkäisevä toimeentulotuki					
Opintoetuudet					
Opintoraha			x?		
Opintorahan asumislisä			x?		
Opintolaina			x?		
Opintolainavähennys			x?		
Korkoavustus			x?		
Koulumatkatuki			x?		
Ateriatuki			x?		
Opintolainan takausvastuu			x?		

Liite 2. Valtiovarainministeriön vero-osaston muistio perustulokokeiluiden mahdollisista veroratkaisuista

Valtiovarainministeriö/Vero-osasto/TA, 4.11.2016

Perustulokokeilun mahdollisia veromalleja

Hallitus on antanut esityksen 215/2016 vp, jossa ehdotetaan toteutettavaksi perustulokokeilu Suomessa. Ehdotetussa mallissa perustulo olisi verovapaata tuloa. Perustulonsaaja ei myöskään menettäisi perustuloa kiristyvän verotuksen kautta. Yleensä perustulomalleihin on liitetty elementti, jossa perustulo verotettaisiin pois muiden ansiotulojen kasvaessa. Kyse olisi kuitenkin merkittävästä verojärjestelmän muutoksesta, eikä tämän tyyppisen kokeilun käynnistäminen vuoden 2017 alusta olisi ollut mahdollista. Esityksessä todetaan, että perustulokokeilun laajemman, toisen osan on tarkoitus käynnistyä vuoden 2018 alusta. Tässä yhteydessä on tarkoitus arvioida mahdollisuudet sisällyttää kokeiluun verolainsäädännön muutoksia.

Verotukseen tehtävien muutosten tarkoitus perustulokokeilussa olisi poistaa perustulosta saatava hyöty tulojen kasvaessa. Verotuksen muutokset ovat sinällään yksi mahdollisuus saavuttaa kyseinen tavoite. Sama vaikutus olisi mahdollista saavuttaa myös esimerkiksi perustuloon tehtävällä tulosidonnaisella poistumalla. Verotukseen tehtävät muutokset lisäisivät Verohallinnon kustannuksia ja monimutkaistaisivat verojärjestelmää. Perustuloon tehtävä tulosidonnainen poistuma puolestaan lisäisi Kansaneläkelaitoksen hallinnollista taakkaa. Perustulosta saatavan hyödyn poistamisen osalta jatkovalmistelussa tulisi arvioida, mikä olisi tehokkain ja tarkoituksenmukaisin keino kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi.

Asiassa tulisi huomioida myös Verohallinnossa käynnissä oleva tietojärjestelmien kokonaisuudistus. Henkilöverotus on siirtymässä uuteen valmishjelmistoon vuoden 2019 alusta, joten jos verotus halutaan mukaan perustulokokeiluun, olisi se tarkoituksenmukaisinta toteuttaa vasta vuoden 2019 alusta. Jos verotukseen tehdään muutoksia vuoden 2018 alusta, tulee uudistukset rakentaa sekä vanhaan että uuteen järjestelmään. Tämä lisäisi perustulokokeilun hallinnollisia kustannuksia.

Seuraavassa esitetään alustavia ajatuksia kolmesta erilaisesta vaihtoehdosta veromuutoksille:

1. Tasavero

Yhtenä vaihtoehtona veromuutoksille on esitetty tasaveromallin käyttöönottoa. Kyseessä olisi erittäin merkittävä muutos nykyiseen verojärjestelmään verrattuna. Suomessa on käytössä eriytetty tuloverojärjestelmä, jossa tulot jaetaan ansiotuloihin ja pääomatuloihin, joita verotetaan erikseen ja eri tavalla. Ansiotuloja verotetaan progressiivisen veroasteikon mukaisesti ja pääomatuloissa on kaksi eri verokantaa. Myös erilaisia ansiotuloja verotetaan eri tavalla. Työtulosta myönnetään mm. työtulovähennys ja kunnallisverotuksen ansiotulovähennys. Eläketulosta puolestaan tehdään sekä kunnallisverotuksen että valtionverotuksen eläketulovähennys. Sosiaalietuuksien verotuksessa näitä vähennyksiä ei tehdä. Kyseiset vähennykset ovat tietyn tyyppisen ansiotulon perusteella myönnettäviä vähennyksiä ja ne alentavat kyseisen tulotyyppin veroastetta. Veronsaajia Suomessa ovat valtio, kunnat, seurakunnat sekä sairausvakuutusmaksun osalta Kansaneläkelaitos. Kunnilla on perustuslain nojalla verotusoikeus ja kuntien veroprosentit vaihtelevat kunnittain.

Kun huomioidaan verojärjestelmän nykyinen rakenne, ei tasaveromallia olisi mahdollista toteuttaa siten, että kokeilussa mukana olevilta hyvätuloisilta kerättäisiin perustulosta saatu hyöty pois, mutta verotuksen taso ei muutoin eri verovelvollisilla muuttuisi. Tasaveromallin

kokeileminen osana perustulokokeilua johtaisi väistämättä siihen, että joidenkin kokeilussa mukana olevien verovelvollisten käytettävissä olevat tulot kasvaisivat ja joidenkin vähenisivät verrattuna siihen, että heidän tulojaan verotettaisiin normaalin verojärjestelmän mukaisesti. Muutokset saattaisivat olla yksilötasolla suuriakin. Kun kokeilujoukko tulisi valita satunnais-
tamalla, ei voida pitää perusteltuna sitä, että jonkun käytettävissä olevat tulot pienentyisivät kokeiluun valinnan johdosta. Tämä olisi ongelmallista myös perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta. Lisäksi tasaveromalli edellyttäisi eri veronsaajien aseman turvaamista kokeilusta huolimatta. Erityisen haasteellista olisi sovittaa tasaveromalli yhteen kuntien oman verotusoikeuden kanssa.

Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että kyseessä olisi erittäin merkittävä muutos, joka sisältäisi myös perustuslain näkökulmasta ongelmallisia piirteitä. Kun lisäksi huomioidaan kokeilulle asetetut aikataulut, ei tasaveromallia voida pitää toteuttamiskelpoisena osana perustulokokeilua.

2. Koeryhmään sovellettaisiin muista verovelvollisista poikkeavaa asteikkoa tai veroprosenttia.

Myöskään tässä mallissa verotusta ei pystyttäisi kohdentamaan siten, että verotuksella kerätäisiin pois ainoastaan perustulosta saatava hyöty. Tähän vaihtoehtoon sisältyisi siten pitkälti samantyyppisiä ongelmia kuin edellä mainittuun tasaveromalliin. Kokeilun vaikutukset eri tulotasoilla todennäköisesti vaihtelisivat merkittävästi ja joidenkin käytettävissä olevat tulot kasvaisivat ja joidenkin pienentyisivät.

3. Nykyjärjestelmään muokattaisiin koeryhmälle jokin lisäelementti

Tämän tyyppisen ratkaisun voitaisiin alustavasti arvioida olevan vaihtoehtoista toteuttamiskelpoisin. Ensin tulisi kuitenkin selvittää, minkälainen malli laajennettuun perustulokokeiluun olisi tarkoitus rakentaa ja miten perustulosta saatava hyöty haluttaisiin poistaa. Kun perustulomalli olisi selvillä, voitaisiin arvioida, minkälaisella lisäyksellä nykyjärjestelmään voitaisiin toteuttaa kokeilussa toivottu vaikutus siitä, että perustulosta saatu hyöty kerätään verotuksen kautta pois tulojen kasvaessa. Esimerkiksi jos perustulo olisi edelleen verovapaata tuloa, nykyiseen verojärjestelmään voitaisiin mahdollisesti rakentaa lisävero kokeiluun osallistuville. Veron enimmäismääräksi voitaisiin määrittää perustulon määrä, jolloin lisävero ei lähtökohteisesti pienentäisi kenenkään kokeilussa mukana olevan käytettävissä olevia tuloja. Mallin etuna olisi myös se, että perustulosta saadun hyödyn poistuminen voitaisiin kokeilussa kohdentaa halutulle tulovälille ja mitoittaa poistuma halutulla tavalla. Mallin toteuttamiskelpoisuutta ja vaikutuksia voidaan kuitenkin arvioida kunnolla vasta kun laajennettu perustulomalli on selvillä.

Tämän tyyppisestä mallista Verohallinnolle aiheutuvat kustannukset tulisi arvioida erikseen. Jos muutos toteutettaisiin vuoden 2018 alusta, lisäelementti jouduttaisiin rakentamaan kahden eri järjestelmään. Kuten edellä on todettu, verotusta koskevat muutokset olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa aikaisintaan vuoden 2019 alusta.

Negatiivinen tulovero

Negatiivista tuloveroa on esitetty yhtenä vaihtoehtona toteuttaa perustulokokeilu. Negatiivinen tulovero on verotuksen malli, jossa verotettavan tulon alarajan alittavista tuloista valtio maksaa verovelvolliselle taloudellista tukea, negatiivista tuloveroa. Negatiivisella tuloverolla voidaan arvioida saavutettavan hyötyjä etenkin byrokratian purkamisen näkökulmasta, edellyttäen että järjestelmällä samalla korvattaisiin laajasti muita sosiaalietuuksia. Järjestelmän toteuttamiseen sisältyy kuitenkin monia ongelmia.

Suomessa vuosina 2006–2008 käytössä ollut valtionverotuksen ansiotulovähennys saattoi olla verovelvollisen ansiotulosta valtiolle suoritettavan tuloveron määrää suurempi. Tällöin verojen yli menevä määrä vähennyksestä luettiin verovelvollisen hyväksi siten kuin verotusmenettelystä annetussa laissa säädettiin pidätetyn ennakon käyttämisestä eli valtionverotus saattoi mainittuina vuosina olla negatiivinen. Tuolloin valtionverotuksen ansiotulovähennystä ei miltään osin luettu menoksi valtion talousarviossa. Tämä oli ongelmallista perustuslain 84 §:ään kirjatun talousarvion bruttoperiaatteen suhteen. Säännöksen mukaan valtion talousarvioon otetaan arviot vuotuisista tuloista ja määrärahat vuotuisiin menoihin. Tämä edellyttää, ettei veron määrä voi mennä negatiiviseksi ilman, että vastaavaa menoa on kirjattu menoksi talousarvioon. Nettobudjetointi nakertaisi eduskunnan budjettivaltaa eli valtaa päättää reaalisesti ja näkyvällä tavalla valtion tuloista ja menoista.

Valtioneuvoston oikeuskansleri arvioi valtionverotuksen ansiotulovähennystä vuonna 2007. Oikeuskansleri katsoi arvioinnissaan tämäntyyppiset järjestelyt ongelmallisiksi ensinnäkin sen vuoksi, että ne voivat olla käytännön tasolla hyvin sekavia ja vaikeasti hahmottuvia. Oikeuskansleri totesi myös, että verolainsäädännölle voidaan asettaa sellainen selkeyden ja läpinäkyvyyden vaatimus, että asianomaisen lainsäädännön tai sen yksittäisten säännösten suorista ja välillisistäkin vaikutuksista voidaan saada kohtuullisella vaivannäöllä selkoa. Oikeuskanslerin arvion jälkeen tuloverolakia muutettiin vuoden 2009 alusta siten, että negatiivisesta valtion tuloverosta luovuttiin.

Suomessa on siis jo ollut käytössä negatiivinen tulovero, mutta siitä on luovuttu siihen liittyvien ongelmien vuoksi. Vaikka negatiivinen vero kirjattaisiin menoksi valtion talousarviossa, se ei poistaisi järjestelmään liittyviä ongelmia. Järjestelmästä tulisi väistämättä hyvin sekava ja vaikeasti hahmotuva, eikä se täyttäisi verolainsäädännöltä edellytettävää selkeyttä ja läpinäkyvyyttä.

Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että perustulokokeilua ei ole tarkoituksenmukaista toteuttaa negatiivisen tuloveron kautta.

Kela 

SITRA

TÄNK

VAT



 **TAMPEREEN
YLIOPISTO**

VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

tietokayttoon.fi

ISSN 2342-6799 (pdf)
ISBN 978-952-287-539-6 (pdf)

