

Mikko Forss, Markus Kanerva ja Ohto Kanninen

# Mitä voimme oppia maailmalla järjestetyistä perusturvaan liittyvistä kokeista?

Katsaus kenttäkoeasetelmiin



## **Kirjoittajat**

Mikko Forss, tutkimusjohtaja, VTM, MSc, tohtorikoulutettava  
Ajatushautomo Tänk  
mikko@thinktaenk.fi

Markus Kanerva, toimitusjohtaja, VTM, MSc  
Ajatushautomo Tänk  
markus@thinktaenk.fi

Ohto Kanninen, Fellow / vanhempi tutkija, PhD  
Ajatushautomo Tänk /Palkansaajien tutkimuslaitos  
ohto@thinktaenk.fi

© Kirjoittajat ja Kela

[www.kela.fi/tutkimus](http://www.kela.fi/tutkimus)

ISSN 2323-9239

Helsinki 2016

# SISÄLTÖ

Esipuhe.....	4
Tiivistelmä .....	5
1 Keskeiset opit aiemmista perustulokokeista ja kenttäkoeasetelmista.....	6
2 Johdanto .....	8
3 Perustulokokeisiin liittyvää teoriaa .....	9
3.1 Työn tarjonta.....	9
3.1.1 Kolme eri tapaa arvioida vaikutuksia.....	9
3.1.2 Substituutio- ja tulovaikutukset kenttäkokeessa .....	10
3.2 Kokeen keston vaikutus tuloksiin .....	11
3.3 Perustulo vai negatiivinen rajatuloveroaste (Earned Income Tax Credit)?.....	12
3.4 Kenttäkokeiden spillover-vaikutukset .....	13
4 Pohjois-Amerikan perustulokokeet .....	14
4.1 Yhdysvallat: negatiivisen tuloveron kokeet .....	14
4.1.1 Seattle-Denver Income Maintenance Experiment.....	15
4.1.2 New Jersey Income Maintenance Experiment.....	16
4.1.3 Rural Income Maintenance Experiment (Rural).....	17
4.1.4 Gary Income Maintenance Experiment .....	18
4.2 Kanada: Mincome.....	19
5 Muita perustulokokeita .....	20
5.1 Intia .....	20
5.2 Kenia.....	20
5.3 Uganda.....	21
5.4 Brasilia: Bolsa Família .....	21
5.5 Meksiko: Prospera .....	22
6 Muita kiinnostavia kenttäkokeita.....	23
6.1 Satunnaistettuja koeasetelmia useassa maassa sisältäviä tutkimuksia .....	23
6.1.1 Ehdottomat tulonsiirto-ohjelmat.....	23
6.1.2 Ehdottoman tulonsiirron ja luontoissuorituksen yhdistelmä .....	24
6.1.3 Mikrolainat .....	24
6.2 Aktiivisen työmarkkinapolitiikan ulkoisvaikutukset: klusteroitu kenttäkoe Ranskassa.....	25
6.3 RAND Health Insurance Experiment .....	26
7 Suunnitelmia ja ehdotuksia perustulokokeiksi .....	26
7.1 Alankomaat .....	26
7.1.1 Kaupungit aloitteentekijöinä.....	27
7.1.2 Hollannin sosiaaliturva .....	28
7.1.3 Utrechtin koe.....	29
7.1.4 Tilburgin koe.....	31
7.1.5 Wageningenin koe .....	33
7.2 Belgia: luonnollinen koe <i>Win for Life</i> ja ehdotus perustulolotosta .....	34
8 Lopuksi.....	36
Lähteet .....	36
Liitteet .....	40

## ESIPUHE

Tänk Fellow Ohto Kanninen ehdotti jo 2012 kenttäkoetta perustulosta. Yhdessä Tänkin tutkimusjohtajan Mikko Forssin kanssa he jalostivat idean marraskuussa 2014 julkaistuksi raportiksi *Miten testata perustulon vaikutuksia?*. Raportin yhtenä tavoitteena oli viedä eipäs-juupasväittäelyksi jämähtänyt perustulokeskustelu faktoihin perustuvalla tasolla. Perustulon käyttöönoton kaltaista systeemistä muutosta on haastavaa simuloida matemaattisilla malleilla siihen liittyvien dynaamisten vaikutusten takia. Tämän on tiedostanut myös pääministeri Juha Sipilän hallitus, joka linjasi strategisessa ohjelmassaan toukokuussa 2015, että ”toteutetaan perustulokokeilu”.

Käsillä oleva raportti on osa esiselvitystyötä, jonka tarkoituksena on valtioneuvoston kanslian (VNK) tilauksesta valmistella Suomessa toteutettavaa perustulokokeilua. Vaikka kenttäkoe perustulosta on Suomessa uusi idea, maailmalla on joitakin kokeita jo tehty. Päätavoitteenamme on ollut hakea niistä oppia, jotta ymmärtäisimme, mitä asioita tulisi huomioida perustulokokeen suunnittelussa, toteutuksessa ja arvioinnissa. Olemme koonneet mielestämme olennaisimmat opit heti raportin alkuun kiireistä lukijaa silmällä pitäen.

Valmistellessamme tätä katsausta muualla maailmassa tehdyistä perustulo- ja kenttäkokeista olemme tulleet entistäkin vakuuttuneemmiksi suomalaisen perustulokokeen tarpeellisuudesta. Valtaosa raportissakin esiteltävistä kokeista on itse asiassa kooltaan melko vaatimattomia ja suoritettu olosuhteissa, jotka eivät vastaa Suomea tai eurooppalaista hyvinvointivaltiota. Tämän vuoksi Suomen perustulokoe on ymmärrettävästi herättänyt kiinnostusta maailmalla ja tuonut positiivista huomiota Suomelle. Jos ja kun koe täyttää tieteellisen tutkimuksen kriteerit, kyseessä on historiallisesti ainutkertainen kenttäkoe. Tällainen koe jää todennäköisesti elämään tärkeänä vertailukohtana tieteelliseen kirjallisuuteen, mutta ennen kaikkea onnistuneesti toteutettu perustulokoe antaa uutta tietoa perustulon ja siihen kytkeytyvien ominaisuuksien vaikutuksista tavallisten ihmisten elämään.

Haluamme kiittää VNK:n perustulokokeilua varten asettaman tutkimuskonsortion johtajaa Olli Kangasta sekä konsortion otantaa ja koeasetelmaa valmistelevan työryhmän jäseniä saamastamme palautteesta. Lisäksi olemme kiitollisia Sjir Hoeijmakersille ja Jurgen De Wispelarelle saamastamme avusta perehtyessämme Alankomaiden perustulokokeisiin.

*Helsingissä 13.3.2016*

*Mikko Forss  
Markus Kanerva  
Ohto Kanninen*

## TIIVISTELMÄ

Tämän työpaperin tarkoituksena on esitellä ulkomailla tehtyjä tai suunnitteilla olevia perustulokokeita, jotka voivat olla hyödyksi Suomessa vireillä olevan perustulokokeilun valmistelutyössä. Kuvailimme myös muita kenttäkokeita, joiden koeasetelmista voidaan Suomessakin ottaa oppia. Käymme lisäksi läpi perustulokokeiden vaikutusten arvioimisen kannalta keskeistä taloustieteellistä teoriaa.

Lähteinä olemme käyttäneet akateemisia tutkimusjulkaisuja. Tämä on rajannut tarkastelusta pois kokeet tai kokeilut, joista ei ole tehty kunnollisia selvityksiä tai analyysyjä. Alankomaissa suunnitteilla olevien kokeiden tiedot perustuvat niitä valmistelevien tutkijoiden haastatteluihin. Kuvailimme työpaperissa lyhyesti, minkälaisia eri kokeet ovat olleet ja minkälaisia tuloksia niistä on saatu. Näihin havaintoihin perustuen olemme valmisteelleet listan keskeisimmistä opeista, jotka kannattaa huomioida suomalaisen perustulokenttäkokeen valmistelussa. Nämä opit on jaettu kolmeen aihealueeseen: tutkimuskysymykset, koeasetelma ja tulosten arvioiminen.

Yksi olennaisimmista tutkimuskysymyksistä perustulokokeessa on selvittää, miten ilman tiukkoja ehtoja ja tuloarvoja myönnettävä rahaetus vaikuttaa työn tarjontaan. Sitä olisi hyvä tutkia erilaisilla perustulotason ja veroasteiden yhdistelmillä, jotta voidaan ymmärtää sekä tulo- että substituutiovaikutuksia. Subjekttiivisen hyvinvoinnin ja stressitasojen mittaaminen voi auttaa havaitsemaan perustulon vaikutuksia herkemmin ja yksilöllisemmin kuin pelkän työn tarjonnan tarkastelu. Siksi myös niitä tulisi seurata kokeessa.

Laadullisesti hyvän koeasetelman edellytyksenä on riittävän iso otoskoko, joka mahdollistaa eri ihmisryhmien tarkemman tarkastelun. Koehenkilöt tulee valita arpomalla ja vapaaehtoisten käyttöä koehenkilöinä tulisi välttää. Koska tietylle alueelle rajautuva koe vähentää tulosten yleistettävyyttä, olisi valtakunnallinen koe suotuisin vaihtoehto. Kokeen on kestettävä myös riittävän pitkään, jotta käyttäytymisvaikutuksia ehditään havaita.

Tulosten arviointiin liittyen suosittelemme, että kokeiltavan ohjelman arviointi otetaan huomioon jo suunnittelu- ja toteutusvaiheessa. Tuloksia arvioitaessa oikean ajankohdan valitseminen aineistosta on yhtä lailla tärkeää. Lisäksi kokeen aineiston avoimuus parantaa tutkimuksen laatua.

Mikään aiemmin suoritetuista perustulokokeista ei pysty antamaan suoraan vastauksia, miten perustulon käyttöönotto vaikuttaisi ihmisten käyttäytymiseen Suomessa, koska ne on tehty Suomen nykytilasta poikkeavissa olosuhteissa. Muista kokeista voidaan kuitenkin ammentaa ideoita siihen, miten perustulokokeilu Suomessa kannattaisi toteuttaa.

# 1 KESKEISET OPIT AIEMMISTA PERUSTULOKOKEISTA JA KENTTÄKOEASETELMISTA

Tämän tutkimusraportin päätavoitteena on ollut tutustua aiemmin tehtyihin perustulokokeisiin ja kenttäkokeisiin sekä hakea niistä oppia Suomen perustulokokeen valmistelutyöhön. Tässä luvussa kokoamme yhteen keskeisimmät opit, jotka olemme jakaneet seuraaviin aihealueisiin: tutkimuskysymykset, koeasetelma ja tulosten arvioiminen.<sup>1</sup>

## Tutkimuskysymykset

- Yksi olennaisimmista kysymyksistä on, miten ilman tiukkoja ehtoja ja tulo rajoja myönnettävä rahaetus vaikuttaa työn tarjontaan eli ihmisten halukkuuteen tehdä töitä.
  - Hollantilaisia koesuunnitelmia yhdistää pyrkimys selvittää, mikä vaikutus luottamuksella on ihmisten toimintaan verrattuna valvontaan ja sanktioihin.
- On tärkeä kokeilla erilaisia perustulotason ja veroasteiden yhdistelmiä, jotta voidaan ymmärtää sekä tulo- että substituutiovaikutuksia. Varioinnin tulisi olla myös epälineaarista.
- Subjektiivisen hyvinvoinnin, stressitasojen tai elämänhallinnan mittaaminen voi auttaa havaitsemaan perustulon vaikutuksia herkemmin ja yksilöllisemmin kuin perinteisten lopputulosten, kuten työn tarjonnan, tarkastelu.
- Tutkimuskysymykset on syytä määritellä jo suunnitteluvaiheessa, jotta koeasetelma tukee tulosten mittaamista.
  - Kanssakäymistä koehenkilöiden kanssa vaativien kysymysten määrää on syytä rajoittaa. Muuten vastaajat voivat kokea osallistumisensa epämiellyttäväksi.
- Mikäli koeasetelmaan kuuluu ehdollinen etuus, joka voidaan esittää joko tulojen menetyksenä tai tulojen lisäyksenä, kannattaa valitun esitystavan vaikutusta tutkia.
  - Käyttäytymistaloustieteellisen tutkimuksen perusteella valitulla esitystavalla voi olla merkittävä vaikutus käytökseen.

## Koeasetelma

- Laadullisesti hyvän koeasetelman edellytyksenä on riittävän iso otoskoko, joka mahdollistaa eri ihmisryhmien tarkemman tarkastelun.
  - Otoskoko tulee määritellä voimalaskelmien avulla<sup>2</sup>.
- Koehenkilöt kannattaa valita arpomalla. Mikäli koehenkilöiden valinta tapahtuu vapaaehtoisuuden pohjalta, se hankaloittaa huomattavasti kokeen tulosten yleistettävyyttä ns. itsevalikoitumisharhan vuoksi.

<sup>1</sup> Professori Guy Standing on myös koonnut hyvän katsauksen perustulokokeen suunnittelussa huomioitavista asioista: Standing G. Basic income pilot schemes: Seventeen design and evaluation imperatives. Julkaisussa: Wege zum Grundeinkommen [Pathways to Basic Income]. Berliini: Bildungswerk Berlin, 2012: 133–152.

<sup>2</sup> Voimalaskelma tehdään valitsemalla ja arvioimalla tehtävän tutkimuksen p-arvo, testin voima ja efektin koko. Voima on todennäköisyys, jolla nollassa hypoteesi hylätään, kun vaihtoehtoinen hypoteesi on tosi. Näiden tietojen avulla voidaan ratkaista matemaattinen yhtälö, joka kertoo, mikä on riittävä otoskoko tutkimukselle.

- Tietylle alueelle rajautuva koe vähentää tulosten yleispätevyyttä muun muassa poikkeuksellisen elinkeinorakenteen vuoksi.
  - Yhdysvaltain Garyn terästeollisuuspainotteisuus vaikeuttaa siellä tehdyn negatiivisen tuloveron kokeen tulosten yleistettävyyttä.
- Koealueeseen kohdistuva taloudellinen tai yhteiskunnallinen kriisi tai muutos, kuten isot irtisanomiset tai voimakas maahanmuutto, voi myös romuttaa koeasetelman.
  - Seattlessa 1970-luvun alussa vallinneen laman arveltiin sotkeneen siellä käynnissä olleen negatiivisen tuloveron koetta, minkä vuoksi koetta laajennettiin Denveriin.
- Alueelliset kokeet toisaalta mahdollistavat kokonaisvaikutusten tutkimisen. Tällainen on esimerkiksi sosiaalinen kerroinvaikutus, jollainen mahdollisesti havaittiin Kanadan negatiivisen tuloveron kokeessa nuorten koulunkäynnin lisääntymisen taustalla.
- Mikäli päädytään kuntakohtaiseen tarkasteluun, hyvä lähestymistapa on luoda klusteroitu tutkimusasetelma eli ryväsotanta, jossa otoskoko on kuntien määrä.
  - Kunnat kannattaa silloin ryhmitellä samankaltaisiksi pareiksi, joista arvotaan toinen käsittelyyn ja toinen verrokiksi. Voidaan esimerkiksi valita joka läänistä kaksi (tai vaikka kymmenen) kuntaa, joista arvotaan käsittelykunnat ja verrokikunnat.
- Ajallisesti rajallinen perustulokoe ei pysty täysin kuvaamaan käyttäytymistä todellisessa perustulojärjestelmässä. Siksi olisi mielekäästä luoda koeryhmä, jonka aikajänne olisi selvästi pidempi kuin 2–3 vuotta.
  - Yhdysvaltain Seattle-Denver-perustulokokeessa vaikutukset tulivat täytenä vasta 2,4–4,5 vuoden kuluttua kokeen alusta hieman ihmisryhmän mukaan.
  - Yksi mahdollinen ratkaisu olisi satunnaistaa kokeen kesto siten, että kokeen alkaessa siihen osallistuvat henkilöt eivät tiedä, kuuluvatko he vain päätökseen, joka osallistuu kokeeseen kahden vuoden ajan, vai pidennettyyn otokseen, johon osallistuvat arvotaan kaksivuotisen kokeen jälkeen.
- Todella pitkäkestoinen koeryhmä voisi olla mahdollista muodostaa kehittämällä yhteistyössä Veikkauksen kanssa perustulolotto, jossa viikoittain arvotaan lottoarvan ostaneiden kesken voittajat, joille maksetaan heidän loppuelämänsä ajan kuukausittaista perustuloa (esim. 1 000 €/kk).

## Tulosten arvioiminen

- Kokeiltavan ohjelman arviointi on otettava huomioon jo suunnittelu- ja toteutusvaiheessa.
  - Esimerkiksi Brazilian Bolsa Família -ohjelman tarkka arviointi on ollut vaikeaa ohjelman laajuudesta huolimatta, sillä arviointia ei otettu huomioon ohjelmaa toteutettaessa.
- Spillover-vaikutuksilla voi olla merkittävä rooli, joka pitää ottaa huomioon asetelmaa suunniteltaessa.
  - Esimerkiksi kokeessa mukana olevat voivat hyötyä työmarkkinoilla kokeeseen kuulumattomien kustannuksella. Ranskassa kenttäkoeasetelmalla tutkitun uuden työllistämishjelman positiiviset tulokset syntyivät osittain ohjelmaan kuulumattomien kustannuksella.

- Ennen varsinaisen kokeen aloittamista on syytä varmistaa, että käytettävissä on vertailukelpoiset perustiedot sekä menetelmä niiden keräämiseksi.
- Monivuotisten kokeiden hallinto- ja tutkimuskustannukset ovat aiemmin vieneet ison osan kokeeseen varatusta budjetista. Tutkimus- ja arviointityöhön tulee panostaa riittävästi, jotta kokeen suorittamiseen käytetyt panostukset eivät menisi hukkaan.
- Tuloksia arvioitaessa oikean ajankohdan valitseminen aineistosta on tärkeää.
  - Esimerkiksi New Jersey:n negatiivisen tuloveron kokeessa arvioinnin ulkopuolelle jätettiin kokeen alun aineisto (opetteluvaihe) ja loppuvaihe (joka mahdollisti väärinkäytöksiä). Seattle-Denver-kokeessa huomattiin, että työn tarjontavaikutukset lisääntyivät ensimmäisen vuoden jälkeen ja vähenivät ohjelman lähestyessä loppuaan.
- Aineiston avoimuus parantaa tutkimuksen laatua.
  - Esimerkiksi RAND Health Insurance -kokeen aineisto on avointa. Sen ansiosta uusien tutkijasukupolvien on helpompi arvioida uudelleen tuloksia, ja uusi tutkimus on myös asettanut uuteen valoon kirjallisuuteen vakiintuneet alkuperäiset tulokset.
  - RAND-koe on myös hyvä esimerkki siitä, kuinka hyvin toteutetun kokeen tulokset (esim. joustoestimaatit) voivat jäädä kansainväliseen kirjallisuuteen elämään.
- Ihmisten itsensä suorittama raportointi voi olla epäluotettavaa ainakin tilanteissa, joihin sisältyy taloudellinen kannustin aliraportoimiseen. Tämä havaittiin Yhdysvalloissa järjestetyissä negatiivisen tuloveron kokeissa. Toisaalta havaittiin myös ylliraportointia, jonka taustalla oli ilmeisesti ihmisten ylpeys tulojen suhteen.
- Koehenkilöiden käytöksen muutos voi johtua kokeesta riippumattomistakin tekijöistä.
  - Hawthorne-efektin mukaan jo pelkästään tarkastelun kohteena oleminen voi muuttaa käyttäytymistä.<sup>3</sup>
  - Kenttäkokeissa voi esiintyä myös John Henry -efektia. Se tarkoittaa tilannetta, jossa verrokkiryhmän jäsen pyrkii päihittämään käsittelyryhmän jäsenet tiedostettuaan jääneensä ilman käsittelyä (esim. perustuloa).<sup>4</sup>

## 2 JOHDANTO

Tämä raportti muodostaa yhden osan perustulokoetta valmistelevalle työryhmälle työstä. Sen tarkoitus on tiivistää keskeiset tulokset maailmalla järjestetyistä perustulokokeista Suomen kokeen suunnittelua varten. Sen avulla voimme toivottavasti välttää muualla tehdyt virheet ja oppia hyviksi osoittautuneista käytännöistä.

Raportti ei kuitenkaan rajoitu ainoastaan maailmalla järjestettyihin perustulokokeisiin. Yksi ilmeinen syy tähän on se, että niitä on järjestetty vähän. Toinen syy myös muiden yhteiskunnallisten koeasetelmien sisällyttämiselle on se, että siten voimme oppia hyvistä kenttäkoeasetelmista, vaikka ne eivät perustulon tutkimiseen liittyisikään. Hyvän esimerkin tästä tarjoaa

<sup>3</sup> Tarkemmin Hawthorne-efektistä: <http://www.psy.gla.ac.uk/~steve/hawth.html>.

<sup>4</sup> Tarkemmin John Henry -efektistä: <http://blogs.worldbank.org/impactevaluations/are-john-henry-effects-as-apocryphal-as-their-eponym>.



raportin loppupuolella esitelty Ranskassa toteutettu klusteroitu kenttäkoe, jolla selvitettiin aktiivisen työmarkkinapolitiikan ulkoisvaikutuksia.

Toisaalta raportissa ei ole pyritty kattamaan kaikkia maailmalla järjestettyjä perustulokokeita. Emme käsittele perustulon kaltaisia mutta lopulta varsin erilaisia ohjelmia, kuten Alaskan öljyosinkoa tai Iranin noin 40 Yhdysvaltain dollarin kuukausittaista perustuloa, jolla helpotetaan kansalaisten elämää maan luopuessa erilaisista hintatuista. Esimerkiksi myöskään Namibian perustulokoetta ei käsitellä, koska siitä ei ole saatavilla kunnollista arviointia eikä tieteellistä kirjallisuutta.

Vaikutusten tutkittavuus ja luotettava arviointi ovatkin keskeisiä hyvässä kenttäkokeessa. Niiden ansiosta hyvin toimiva ohjelma ei myöskään ole niin altis poliittisten syklien vaikutuksille. Esimerkiksi Meksikon Progres-ohjelman kunnollinen arviointi on ollut kiinteä osa ohjelmaa alusta saakka. Taustalla on hallituksen tavoite turvata ohjelman jatkuminen, mikäli se osoittautuu toimivaksi. Näin tulevien hallitusten on vaikeaa lakkauttaa ohjelma perusteettomasti.

Luvussa 3 käymme tiiviisti läpi perustulokokeiden vaikutusten arvioimisen kannalta keskeistä taloustieteellistä teoriaa. Sen jälkeen käsittelemme Pohjois-Amerikassa järjestettyjä kenttäkokeita, jotka edustavat Suomen perustulokokeen kannalta tärkeimpiä maailmalla järjestettyjä kokeita erityisesti koeasetelman kannalta. Sen jälkeen etenemme muihin perustulokokeisiin sekä esimerkkeihin muista hyvin toteutetuista kenttäkoeasetelmista. Raportin päättää perusteellinen katsaus Alankomaissa suunnitteilla olevista kenttäkokeista.

## **3 PERUSTULOKOKEISIIN LIITTYVÄÄ TEORIAA**

### **3.1 Työn tarjonta**

#### **3.1.1 Kolme eri tapaa arvioida vaikutuksia**

Perustulokenttäkokeen kannustinvaikutusten arviointi voidaan jakaa kolmeen kategoriaan (Burtless 1986). Ensimmäinen on työn tarjonnan muutosten tarkastelu vertailemalla käsitteily- ja verrokkiryhmien tekemiä työtunteja. Tämä on yksinkertaisin ja suoraviivaisin menetelmä, jolla voidaan selvittää kokeen vaikutukset tarjottuihin työtunteihin.

Toisen menetelmän avulla pyritään purkamaan vaikutukset substituutio- ja tulovaikutuksiin. Tämä lähestymistapa asettaa korkeammat vaatimukset kokeelle, sillä perustulon ja veroasteen tulee vaihdella eri koeryhmillä toisistaan riippumatta. Lähestymistapa on keskeinen, jos halutaan, että tulokset ovat yleistettävissä myös sellaisiin perustulon ja veroasteen tasoihin, joita kenttäkokeessa ei kokeiltu.

Kolmas menetelmä on mikrosimulointi. Mikrosimuloinnissa käytetään ensimmäisen tai toisen menetelmän tuottamia käyttäytymisestimaatteja ja yleistetään ne koko väestöön. Laskelmien perustana käytetään rekisteritietoa väestön tuloista.

Yllä mainituilla tavoilla voidaan siis arvioida perustulon kannustinvaikutuksia työn tarjontaan. Tämän lisäksi perustulolla voi olla muunlaisia, mm. psykologisia vaikutuksia, jotka voivat myös näkyä työn tarjonnan muutoksina.

### 3.1.2 Substituutio- ja tulovaikutukset kenttäkokeessa

Ashenfelter (1978) on käsitellyt Yhdysvaltain perustulokokeiden vaikutuksia taloustieteen näkökulmasta. Hän havaitsi, että ne vaikuttivat kahdella eri tavalla pienituloisiin. Yhtäältä pienituloisten tulot nousivat maksetun perustulon johdosta. Toisaalta nettotuntipalkka pieneni, koska jokaista ansaittua dollaria kohden maksettiin lisää veroa jollakin nolaa suuremmalla rajaveroasteella. Tällä kokonaisuudella voi teorian mukaan olla joko työn tarjontaa lisäävä tai vähentävä vaikutus. Työn taloustieteen uusklassisessa peruskehikossa lähdetään siitä, että työ ja vapaa-aika ovat toistensa vaihtoehtoja. Ihmiset joutuvat tekemään työntarjontapäätöksen ottaen huomioon tulojen ja vapaa-ajan suhteellisen hyödyn. Tähän päätökseen vaikuttavat tekijät voidaan eritellä substituutio- ja tulovaikutuksiin?

Substituutiovaikutus pienenee työn tarjontaa laskevien tuntipalkkojen tapauksessa, jos vapaa-aika on ns. normaalihyödyke. Työn ollessa vapaa-ajan vaihtoehto vapaa-ajan vaihtoehtokustannus pienenee tuntipalkkojen laskiessa, sillä jokainen tunti vapaa-aikaa pudottaa kokonaistuloja vähemmän. Toisaalta tulovaikutus nostaa työn tarjontaa, sillä tulojen vähentyessä henkilö vähentää kulutusta ja samalla myös vapaa-ajan kulutusta. Koska Yhdysvaltain kokeessa sekä laskettiin nettotuntipalkkoja korkeamman verotuksen johdosta että nostettiin kokonaistuloja perustulon johdosta, teoria ennustaa myös tulovaikutuksen olevan negatiivinen niille, joiden tulot ovat alle ns. *break-even*-pisteen eli pisteen, jonka kohdalla verorasitteen ja perustulon erotus on nolla (Ashenfelter 1978).

Työn taloustieteen käsittein vaikutus näyttää formaalisti seuraavalta (Ashenfelter 1978, parametrisaatio 1):

$$dh = \frac{\partial h}{\partial w}(-tw) + \frac{\partial h}{\partial y}G,$$

missä  $h$  on työtunnit,  $w$  on palkka,  $t$  on rajaveroaste (tarkemmin sanottuna se on kokeen aiheuttama rajaveroaste eli rajaveroasteen muutos verrattuna verrokkiryhmään),  $dh$  on työtuntien muutos,  $\frac{\partial h}{\partial w} = \eta_w^u \frac{h}{w}$  on ns. kompensoimattoman työn tarjonnan muutos palkan muuttuessa,  $\eta_w^u$  on kompensoimaton työn tarjonnan palkkajousto,  $\frac{\partial h}{\partial y} = \eta_y \frac{h}{y}$  on työn tarjonnan muutos suhteessa ansioihin perustumattomaan tuloon,  $\eta_y$  on työn tarjonnan tulojousto ja  $G$  on perustulon määrä (Ashenfelter 1978; Angrist 2015). Edellinen yhtälö voidaan myös kirjoittaa joustojen funktiona muotoon:

$$\frac{\partial h}{h} = d \log(h) = \eta_w^u(-t) + \eta_y \frac{G}{y},$$

missä  $\frac{G}{y}$  on perustulon aiheuttama suhteellinen muutos ei-ansiotuloihin verrattuna verrokkiryhmään.

Malli voidaan vastaavasti kirjoittaa myös muotoon (Ashenfelter 1978, parametrisaatio 2):

$$\frac{\partial h}{h} = d\log(h) = \eta_w^c(-t) + \eta_y \frac{S}{y},$$

missä  $\eta_w^c$  on työn tarjonnan kompensoitu palkkajousto,  $S = G - twh$  on koetta edeltävien tulojen mukaan laskettu perustulojärjestelmän aiheuttama muutos nettotuessa ja  $\frac{S}{y}$  on nettotuki suhteutettuna ei-ansiotuloihin. Jälkimmäinen malli erottelee vaikutuksen substituutiojousto-  
toon ( $\eta_w^c$ ) ja tulojousto-  
on ( $\eta_y$ ). Yhdysvalloissa tehtyjen kokeiden tuloksena saatiin, että kompensoimaton palkkajousto on käytännössä nolla miehillä ja naisilla. Naisten kohdalla estimaatit vaihtelivat enemmän kuin miehillä. Tuloujousto oli välillä  $-0,08$  ja  $-0,17$  (Burtless 1986).

Olennaista kaikissa näissä malleissa on, että tehdyt työtunnit voidaan mitata tarkasti. Yhdysvaltain kokeissa käyttäytymisvaikutus tuli ennen kaikkea tulojousto-  
n kautta (Burtless 1986). Käytetyt yhtälöt pätevät suomalaisen henkilöverotusjärjestelmään. Perhekohtaisessa verotuksessa pariskuntien kohdalla on lisäksi otettava huomioon työn tarjonnan ristosubstituutiojoustot. Poliitiikan kannalta keskeinen parametri on verotettavan tulo-  
n jousto, joka sisältää kompensoidun palkkajousto-  
n lisäksi muita käyttäytymisvaikutuksia, kuten verosuunnittelun (Matikka ym. 2015). Perustulokenttäkokeessa voidaan tarkastella sekä työtunteja että verotettavaa tuloa.

Yhdysvaltojen kenttäkokeiden avulla mahdollisen perustulouudistuksen kokonaiskustannuksia on myös arvioitu epäparametrisesti vertailemalla käsittely- ja verrokkiryhmien ansiojakautumia (Ashenfelter ja Plant 1990).

### 3.2 Kokeen keston vaikutus tuloksiin

Yhdysvaltojen kokeisiin liittyvissä analyysissä on otettu huomioon myös se, että koska muun muassa Rural-koe kesti kolme vuotta ja Seattle-Denver-koe kolme tai viisi vuotta<sup>5</sup> riippuen koeryhmästä, kokeen kesto-  
lla on vaikutusta saatuihin työn tarjontaestimaatteihin. Toisaalta kokeessa lasketaan arvioituja käyttäytymisvaikutuksia verrattuna pysyvän uudistuksen tuotamiin vaikutuksiin, sillä työntekijät ottavat huomioon pidemmän aikahorisontin kuin kolme vuotta urasuunnitelmia tehdessään. Lisäksi käyttäytymisen sopeuttaminen uuteen politiikkaan kestää jonkin aikaa. Toisaalta koe saattaa nostaa saatuja estimaatteja, jos työntekijä ajattelee, että on tarjottu hetkellinen mahdollisuus kuluttaa vapaa-aikaa ilman merkittäviä tulojen pudotusta. Tällöin työn tarjontaa kannattaa sopeuttaa enemmän kuin pysyvässä uudistuksessa. Seattle-Denver-kokeessa vaikutukset tulivat täytenä vasta noin 2,4–4,5 vuoden kuluttua kokeen alusta ihmisryhmän mukaan (Burtless 1986). Lisäksi Seattle-Denver-kokeen viiden vuoden ryhmässä havaittiin suurempia käyttäytymisvaikutuksia kuin kolmen vuoden ryhmässä myös saman keston jälkeen.

<sup>5</sup> Seattle-Denver-kokeessa oli myös 20 vuoden koeryhmä, mutta se oli hyvin pieni ja sitä tutkittiin vähemmän.

### 3.3 Perustulo vai negatiivinen rajatuloveroaste (Earned Income Tax Credit)?

Taloustieteessä on tutkittu laajasti perustulon<sup>6</sup> ja negatiivisen rajatuloveroasteen kokonaistaloudellista eroa. Negatiivinen rajatuloveroaste tarkoittaa sitä, että jokaista ansaittua rahayksikköä kohden valtio maksaa työntekijälle negatiivista veroa sen sijaan, että työntekijä maksaisi veroa. Yhdysvalloissa se toteutetaan Earned Income Tax Credit (EITC) -ohjelmalla. Perustulo siis eroaa EITC:stä siten, että perustulossa maksetaan työnteosta huolimatta tukea, joka vähenee tulojen myötä, kun taas EITC:ssä maksetaan tukea vain ansioita vastaan, ja tuki siis kasvaa tulojen myötä pienituloisilla (Saez 2002).

Eräs yleinen näkemys asiasta on se, että EITC-tyyppinen ohjelma on optimaalinen työn tarjonnan näkökulmasta, sillä ihmiset reagoivat vahvemmin työllistymisveroasteeseen kuin efektiiviseen rajaveroasteeseen (katso infolaatikko).

#### Työllistymisveroaste ja efektiivinen rajaveroaste

Työllistymisveroaste mittaa sitä, kuinka suuri osa palkkatulosta menetetään sen takia, että maksettavat verot lisääntyvät ja tulonsiirrot pienenevät, kun aiemmin työttömänä ollut työllistyy. Työn efektiivinen rajaveroaste mittaa sitä, mikä prosentti työnantajan työntekijän palkkamenoista päätyy työntekijän tulojen lisäykseksi, kun verotuksen lisäksi huomioidaan muut lakisääteiset tekijät, kuten päivähoitomaksujen nousu, asumistuen ja muun sosiaaliturvan väheneminen jne. Tarkemmin näistä käsitteistä kirjoittavat muun muassa Böckerman ja Kanninen (2013). Tutkimuskirjallisuuden mukaan veroaste on merkittävämpi asia tehtäessä valintaa työllisyyden ja työttömyyden välillä kuin valittaessa työpanosta, eli työllistymisveroaste on työn tarjonnan kannalta merkittävämpi tekijä kuin efektiivinen veroaste (katso mm. Saez 2002).

Rothstein (2010) argumentoi perustulon puolesta ja EITC:tä vastaan. Hänen perustelunsa on, että on otettava huomioon myös ns. yleisen tasapainon vaikutukset eli työn tarjonnan muutosten vaikutus palkkatasoon. Koska pienituloiset lisäävät työn tarjontaa EITC:n vaikutuksesta, yleisen tasapainon vaikutuksesta pienituloisten tuntipalkat alenevat. Se taas vähentää jokaisen tukidollarin hyvinvointihyötyjä. Lisäksi Yhdysvalloissa käytössä olevan EITC:n ongelma on se, että jotkut kotitaloudet, ennen kaikkea yksinhuoltajat, saavat sitä enemmän. Kotitaloudet, jotka saavat vähemmän EITC:tä kärsivät alentuneista tuista, mutta eivät vastaavasti saa tukea. Rothsteinin laskelmien mukaan EITC:n alaisuudessa dollarin tuki tuottaa 0,73 dollarin lisän pienituloisten tuloihin, kun taas perustulon alaisuudessa dollarin tuki parantaa pienituloisten palkkoja 1,39 dollarilla.

Tällä keskustelulla on merkitystä kenttäkokeita suunniteltaessa siinä mielessä, että koska yleisen tasapainon vaikutukset voivat Rothsteinin laskelmienkin perusteella olla todella merkittäviä, tulisi niitäkin pyrkiä arvioimaan perustulokenttäkoetta suunniteltaessa. Käytännössä se vaatii satunnaistamista aluetasolla. Lisähaasteen tuottaa tilanne, jossa työssäkäyntialue on osalle työvoimasta koko maa eikä maakunta tai kunta.

<sup>6</sup> Taloustieteellisessä kirjallisuudessa on käytetty termiä negatiivinen tulovero, mutta käsite ja käyttäytymisvaikutukset ovat tässä kontekstissa yhtäläiset.

### 3.4 Kenttäkokeiden spillover-vaikutukset

Angelucci ja Di Maro (2015) jakavat *spillover-vaikutukset*<sup>7</sup> neljään eri kategoriaan, jotka on esitelty taulukossa 1. Laajassa ohjelmassa spillover-vaikutukset voivat olla usean taulukossa mainitun tyyppin yhdistelmä. Vaikutukset voivat olla myös vastakkaisia. Lisäksi ne voivat olla pienempiä tai suurempia, kun kokeiltava ohjelma laajennetaan koko maan kattavaksi.

**Taulukko 1.** Spillover-vaikutusten muotoja (Angelucci ja Di Maro 2015).

Vaikutustyyppi	Mitä	Esimerkki
1. Ulkoisvaikutukset	Kustannus tai hyöty sellaiselle henkilölle, joka ei ollut aiheuttamassa sitä (ei käsittelyryhmässä)	Terveysteen liittyvissä ohjelmissa, kuten rokotuksissa
2. Sosiaaliset interaktiot	Käsittelyryhmästä muuhun väestöön sosiaalisen tai taloudellisen kanssakäymisen kautta	Tietokoneet ja oppikirjat hyödyttävät alueen muita lapsia nostoen heidänkin kouluttautumistaan
3. Kontekstitasapainovaikutukset	Käsittely vaikuttaa paikallisiin sosiaalisiin normeihin	Kohdunkaulansyövän seulonta yleisty myös sellaisten naisten kohdalla, jotka eivät kuulu ohjelmaan, koska siitä tulee sosiaalinen normi
4. Yleisen tasapainon vaikutukset	Käsittely vaikuttaa tasapainohintaan kysynnän ja/tai tarjonnan muutosten välityksellä	Aktiivinen työmarkkinapolitiikka tai koulutuspolitiikka vaikuttaa eri alojen palkkoihin

Angelucci ja De Giorgi (2009) tutkivat Progres-ohjelman spillover-vaikutuksia niihin henkilöihin, jotka eivät saaneet tulonsiirtoja. Vaikutukset voivat olla taulukon 1 tyyppiä 1–3 tai yleisen tasapainon vaikutuksia, jotka syntyvät, kun tarpeeksi moni muuttaa markkinakäyttäytymistään, jolloin markkinatasapainot muuttuvat. Markkina voi tässä tapauksessa tarkoittaa työmarkkinaa tai vaikkapa hyödykemarkkinaa.

Asiaa oli mahdollista tutkia Progres-ohjelmassa vertaamalla sellaisia henkilöitä, jotka eivät ole oikeutettuja tukeen käsittely- ja verrokkialueilla. Käsittelyalueilla näihin henkilöihin vaikuttaa se, että osa väestöstä saa lisää tuloja. Verrokkialueilla kukaan ei saa tukea. Oletuksena tässä tutkimusasetelmassa on se, että kaikki spillover-vaikutukset tapahtuvat vain arvontaluken sisällä. Luultavasti tämä ei tiukasti ottaen pidä paikkaansa, mutta tämän ongelman aiheuttama harha ei välttämättä ole suuri. Tulokseksi Angelucci ja De Giorgi (2009) saavat, että ei-oikeutettujen kulutus ruokaan kasvaa noin puolet siitä, mitä oikeutettujen kulutus kasvaa. Kokonaisuutena tämän vaikutuksen jättäminen laskuista tarkoittaa Progres-ohjelmassa, että kokonaisvaikutus tulee aliarvioitua noin 12 prosentin verran. Progres-ohjelman tapauksessa oli siis olennaista tarkastella vaikutuksia koko maan tasolla, vaikka ohjelmaan osallistui korkeellisessa vaiheessa vain osa väestöstä.

Negatiivisia spillover-vaikutuksia saatiin malawilaisessa tulonsiirtokokeessa (Baird ym. 2013). Kokeessa annettiin tulonsiirtoja nuorille kouluikäisille tytöille. Tulonsiirroilla oli positiivinen vaikutus käsittelyryhmän ahdistukseen (*psychological distress*), mutta negatiivinen vaikutus verrokkiryhmän ahdistukseen. Baird ym. (2013) spekuloiivat, että syy voi olla

<sup>7</sup> Käytämme sanaa *spillover*, mutta sen sijaan voisi myös käyttää termiä "heijastusvaikutus".

esimerkiksi joidenkin koululaisten tulojen nousun vaikutus sosiaalisiin suhteisiin ja verkostoihin.

## 4 POHJOIS-AMERIKAN PERUSTULOKOKEET

### 4.1 Yhdysvallat: negatiivisen tuloveron kokeet

Yhdysvalloissa järjestettiin vuosien 1968 ja 1980 välillä neljä erillistä kenttäkoetta, joissa testattiin negatiivisen tuloveron vaikutuksia ihmisten käyttäytymiseen: Seattle-Denver, New Jersey, Rural ja Gary. Tavoitteena oli erityisesti parantaa ymmärrystä siitä, kuinka negatiivinen tulovero vaikuttaa työn tarjontaan. Järjestettyjä kenttäkokeita pidetään urauurtavina, ennen kaikkea koska niissä hyödynnettiin ensimmäistä kertaa kokeellista tutkimusasetelmaa laajamittaisesti sosiaalitieteellisessä tutkimuksessa (Munnell 1987).

Kaikissa neljässä kokeessa oli käytössä sama yksinkertainen negatiivisen tuloveron malli. Mallissa kaikki asetetut kriteerit täyttävät perheet saivat tietyn suuruisen tulotakuun. Etuus väheni tulojen kasvaessa, kunnes ns. break-even-piste saavutettiin. Tässä pisteessä tulot ovat sillä tasolla, että etuuksien maksaminen loppuu. (Greenberg ja Halsey 1983)

Yhdysvalloissa monet julkiset ohjelmat (mm. julkinen eläkejärjestelmä 401k, katso mm. Madrian ja Shea 2001) perustuvat vapaaehtoisuuteen. Siksi perustuloakin käsitellään ohjelmana, joka perustuisi vapaaehtoisuuteen. Toinen merkittävä ero Yhdysvalloissa on se, että verot perustuvat kotitalouden tuloihin. Yhdysvaltain kontekstissa perustulo on siis ohjelma, joka vaikuttaa vain niihin henkilöihin tai kotitalouksiin, joilla tulot ovat niin pienet, että he saavat positiivisen tulonsiirron.

Yhdysvaltojen kenttäkokeita tutkineessa kirjallisuudessa itse kokeisiin osallistumiseen sekä mahdolliseen pysyvään perustulouudistukseen osallistumiseen kiinnitetään paljon huomiota. Sillä, kuka osallistuu kokeeseen ja kuka lopulta osallistuisi itse perustuloon, on paljon painoarvoa sen ollessa vapaaehtoista. Perheen kannattaa osallistua perustuloon, jos he saavat positiivisen tulonsiirron perustulon alaisten työn tarjonnan kannustimien vallitessa. Perustuloon osallistumisen kannattavuutta ei siis voi suoraan arvioida perustuloa edeltävistä tuloista, eikä asiaa tutkivassa kenttäkokeessa tulisi rajoittautua vain käsittelyryhmään, joka saa positiivisen tulonsiirron koetta edeltävien tulojen perusteella (Ashenfelter 1977; 1983). Ashenfelter (1977) toteaa, että Rural-kokeessa (katso luku 3.1.3) tutkimuspopulaatiossa oli niin vähän ihmisiä yli sen pisteen, jossa perustulo verotetaan kokonaan pois, että järjestelmän kokonaisvaikutuksista ja -kustannuksista ei voi sanoa juuri mitään.

Vapaaehtoisuuteen liittyvien ongelmien avaaminen on relevanttia Suomen kokeen kannalta, jos satunnaistaminen joudutaan tekemään vapaaehtoisten populaatiosta. Koska tämän raportin ehdoton suositus on, että vapaaehtoisuuteen ei mennä, asiaa ei käsitellä tämän tarkemmin.

Perustulo, kuten mikään muukaan verotus, ei Suomessa perustu perheen vaan yksilön tuloihin, joten tässä tekstissä perheen sisäisiin vaikutuksiin eli ns. ristijoustoihin liittyvät analyysit

Yhdysvaltain kontekstissa jätetään tarkastelematta. Emme myöskään tarkastele vapaaehtoisuuden vaikutuksia itse mahdollisessa perustulouudistuksessa, sillä Suomessa ohjelmat ovat universaaleja pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin mukaisesti.

#### 4.1.1 Seattle-Denver Income Maintenance Experiment

Seattle-Denver Income Maintenance Experiment -kenttäkoe edustaa laajamittaisinta laadukasta tutkimusaineistoa negatiivisesta tuloverosta.<sup>8</sup> Kenttäkoe järjestettiin vuosina 1970–1977. Tutkimuksen kokonaiskustannukset olivat 77,5 miljoonaa dollaria. Hallinnollisten ja tutkimuskustannusten osuus oli 57,1 miljoonaa dollaria. Tutkimuksessa oli 47 eri käsittelyryhmää<sup>9</sup>, joista 11 liittyi negatiiviseen tuloveroon. Verrokkiryhmässä oli 1 715 perhettä. Taulukossa 2 esitetään kenttäkokeessa käytetyt tulotakuut, veroasteet ja käsittelyryhmien koot.<sup>10</sup> Osalla käsittelyryhmistä veroaste muuttui jokaista ohjelman ulkopuolella ansaittua tuhatta dollaria kohden, ja ne on myös merkitty taulukkoon.

**Taulukko 2.** Seattle-Denver Income Maintenance Experiment.

Käsittelyryhmä	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI
Tulotakuu (% köyhyysrajasta)	95	95	95	95	120	120	120	120	140	140	140
Veroaste (%)	50	70	70	80	50	70	70	80	50	70	80
Veroasteen muutos 1 000 dollaria kohti (prosenttiyksikköä)	0	0	-2,5	-2,5	0	0	-2,5	-2,5	0	0	-2,5
Käsittelyryhmän koko (perheitä)	346	184	204	163	237	278	241	224	93	193	251

Perheet arvottiin joko kolmen tai viiden vuoden ryhmiin, millä pyrittiin tutkimaan kokeen keston vaikutuksia. Perheistä 93 asetettiin 20 vuoden ajaksi negatiivisen tuloveron piiriin. Negatiivisen tuloveron lisäksi kenttäkokeessa oli mukana toinen käsittely, jolla testattiin ammatillisen neuvonnan ja tuen vaikutuksia (yksi verrokkiryhmä ja kolme erilaista tukimuotoa). Koe oli suunnattu erityisesti pienituloisille perheille, ja sillä pyrittiin selvittämään muutoksia ennen kaikkea seuraavissa: i) työn tarjonnassa, ii) avioliittojen pysyvyydessä ja iii) elämäntavoissa. Tutkimuksen keskeinen tulos oli, että ohjelma, jossa veroaste on noin 50 prosenttia ja tulotakuu noin 110 prosenttia köyhyysrajasta, johtaa merkittäviin vähennyksiin työn tarjonnassa. Taustalla on erityisesti työttömyysjaksojen piteneminen. Taulukossa 3 (s. 16) esitetään joitakin keskeisiä tuloksia.

<sup>8</sup> Keskeinen taustalähteemme kokeiden esittelyssä on Greenberg ja Shroder 2004.

<sup>9</sup> Koko kokeessa käsittelyryhmiä oli huomattavasti enemmän kuin eri NIT-käsittelyryhmiä, sillä kokeessa tutkittiin myös muiden interventioiden vaikutusta (esim. ammatillinen neuvonta).

<sup>10</sup> Taulukossa on raportoitu varsinaiseen negatiivisen tuloveron kokeeseen osallistuneet käsittelyryhmät, sillä osa kokeen käsittelyistä liittyi erilaisiin neuvonta- ja koulutustoimenpiteisiin.

**Taulukko 3.** Seattle-Denver Income Maintenance Experiment -kenttäkokeen keskeisiä tuloksia.

	Aviomiehet	Vaimot
Vuosityötunnit	-9 %	-21 %
Tulot	-8 %	-20 %

Nuorilla tehdyt työtunnit vähenivät, mutta koulunkäynti ei lisääntynyt. Velkaantuneisuus kasvoi. Työn tarjontaan liittyen huomattiin, että vaikutukset kasvoivat ensimmäisen vuoden jälkeen ja vähenivät, kun ohjelma lähestyi loppuaan. Vaikutukset katosivat kokonaan noin vuosi ohjelman loppumisen jälkeen. Työn tarjonnasta saatuihin tuloksiin vaikuttivat raportointierot koeryhmissä. Tämä vaikutus oli kuitenkin pieni.

Terveysvaikutuksia ei havaittu, mutta alkuperäisen tutkimuksen mukaan negatiivinen tulovero lisäsi merkittävästi avioliittojen hajoamistodennäköisyyttä. Avioliittojen pysyvyydestä saadut tulokset ovat kuitenkin kiistanalaisia, ja käytännössä ne on kumottu myöhemmässä tutkimuksessa (Cain ja Wissoker 1990). Niillä oli kuitenkin poliittisesti merkittäviä vaikutuksia, ja joidenkin arvioiden mukaan kyseiset tulokset saattoivat poliittisesti pysäyttää koko negatiivisen tuloveron etenemisen (Forget 2011). Lisäksi Seattlessa vallitsi lama<sup>11</sup> 1970-luvun alussa, mikä saattoi vaikuttaa tuloksiin. Tämän takia kenttäkoetta laajennettiin Denveriin, jossa vallitsi matala työttömyys.

Greenberg ja Halsey (1983) tutkivat tarkemmin työn tarjonnan vähenemistä. Heidän tutkimuskysymyksensä on, vähensikö negatiivinen tulovero todella työn tarjontaa vai onko kyse raportointiharhasta. Epäilyksen taustalla on käsittelyryhmän taloudellinen kannustin aliraportoida tulonsa, jotta tulonsiirtona saatava negatiivinen tulovero olisi suurempi. Vertaamalla koehenkilöiden haastatteluja (sekä verrokki- että kontrolliryhmät) Greenberg ja Halsey toteavat, että koeryhmän jäsenet aliraportoivat taloudellisten kannustimien ennustamalla tavalla. Vastaava ilmiö todettiin myös Garyn kokeessa (ks. alla), jonka valvonta oli Greenbergin ja Halseyn mukaan Seattle-Denver-koetta huonommin järjestetty. Vaikutusten arvioinnin teki monimutkaisemmaksi myös se, että arvonta eri ryhmiin tehtiin siten, että käsittelyryhmään kuulumisen todennäköisyys vaihteli tulojen mukaan (Ashenfelter ja Plant 1990).

#### 4.1.2 New Jersey Income Maintenance Experiment

Koe tehtiin vuosina 1968–1972. Sen kokonaiskustannukset olivat 7,8 miljoona dollaria, joista hallinnollisia ja tutkimuskuluja kuluja oli 5,4 miljoonaa. Tutkimuksessa oli kahdeksan erillistä käsittelyryhmää ja yksi verrokkiryhmä. Kaikissa kahdeksassa käsittelyryhmässä oli erilainen veroasteen ja tulotakuun yhdistelmä. Esimerkiksi ensimmäisessä käsittelyryhmässä oli 46 perhettä. Tulotakuuksi määritettiin 50 prosenttia köyhyysrajasta, ja veroasteeksi asetettiin 30 prosenttia. Taulukossa 4 esitetään kenttäkokeessa käytetyt tulotakuuiden ja veroasteiden yhdistelmät sekä käsittelyryhmien koot. Verrokkiryhmän koko oli 632 perhettä.

<sup>11</sup> Taustalla oli ilmeisesti Boeing-yhtiön päätös vähentää yli 40 000 tuhatta työntekijää Seattlessa, joka johti alueelliseen syvään lamaan. Tämä on hyvä esimerkki alueellisiin kokeisiin liittyvistä riskeistä.



**Taulukko 4.** New Jersey Income Maintenance Experiment.

Käsittelyryhmä	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
Tulotakuu (% köyhyysrajasta)	50	50	75	75	75	100	100	125
Veroaste (%)	30	50	30	50	70	50	70	50
Käsittelyryhmän koko (perheitä)	46	76	100	117	85	77	86	138

Tutkimuksen kohteena olivat perheet, joissa oli ainakin yksi työkykyinen 18–59-vuotias mies ja joiden tulot eivät ylittäneet 150 prosenttia köyhyysrajasta. Tutkimuskysymykset liittyivät erityisesti työn tarjontaan ja elämäntapoihin.

Tutkimuksessa havaittiin, että reaali-palkat laskivat 11–17 prosenttia ja työttömyys kasvoi 4,5 prosentista 7,1 prosenttiin. Miesten työtunnit eivät vähentyneet tilastollisesti merkittäväällä tavalla, mutta käsittelyryhmien vaimot työskentelivät tunneissa mitattuna 23 prosenttia vähemmän kuin verrokkiryhmässä. Käsittelyryhmien perheiden lapset suorittivat lukion 25–50 prosenttia todennäköisemmin. Tämä päti kuitenkin vain niihin ryhmiin, joiden korvaustaso oli lähellä keskimääräistä. Havaitut muutokset elämäntavoissa olivat vähäpätöisen pieniä. Saadut tulokset sijoittuvat ajallisesti kokeiden puoliväliin, jotta riittävä oppiminen olisi tapahtunut, mutta loppupään mahdollistamat väärinkäytökset eivät sotkisi tuloksia.

New Jerseyyn kokeen tuloksiin liittyy joitakin varauksia. Satunnaistaminen eri ryhmiin ei ollut tuloista riippumatonta, mikä vaikutti koeryhmien muodostumiseen. Tulosten luotettavuuteen vaikuttaa luultavasti myös se, että kolmen vuoden kokeella tuskin saadaan esille negatiivisen tuloveron vaikutuksia pitkällä aikavälillä. Koehenkilöiden tuloraportointia ei tarkastettu, joten valheellinen raportointi oli mahdollista. Tutkijat epäilivät myös verrokki- ja käsittelyryhmien raportointikäyttäytymisen eroavan toisistaan. Tuloksissa on siis luultavasti harhaa. Lisäksi perheet, joissa äiti kävi töissä, olivat aliedustettuina. Raportoidut tulokset koskevat vain yhdessä pysyneitä perheitä. Tulokset eivät ole täysin yleistettävissä, sillä jotkin ryhmät olivat otoksessa yliedustettuina.

#### 4.1.3 Rural Income Maintenance Experiment (Rural)

Kenttäkoe järjestettiin vuosina 1970–1972. Se maksoi 6,1 miljoonaa dollaria, joista hallinto- ja tutkimuskustannusten osuus oli 3,7 miljoonaa dollaria. Tutkimuksessa oli viisi käsittelyryhmää. Verrokkiryhmässä oli 318 perhettä. Taulukossa 5 esitetään kenttäkokeessa käytetyt tulotakuiden ja veroasteiden yhdistelmät sekä käsittelyryhmien koot.

**Taulukko 5.** Rural Income Maintenance Experiment.

Käsittelyryhmä	I	II	III	IV	V
Tulotakuu (% köyhyysrajasta)	50	75	75	75	100
Veroaste (%)	50	30	50	70	50
Käsittelyryhmän koko (perheitä)	37	67	75	30	60

Tutkimuskysymykset keskittyivät työn tarjontaan, terveyteen, koulutukseen ja kulutuskäyttäytymiseen. Kohderyhmänä olivat maaseudun pienituloiset perheet. Kokeeseen valittiin vain

sellaisia perheitä, jotka etukäteen laskettuna saivat positiivisen tulonsiirron (Ashenfelter 1977).

Tutkimuksen keskeinen tulos oli, että käsittelyryhmien tulot, palkkatulot ja tehdyt työtunnit kaikki laskivat 13 prosenttia verrokkiryhmään verrattuna. Vaimojen työllisyysaste laski 28 prosenttia, kun taas miesten työskentelyssä ei tapahtunut merkittäviä muutoksia. Käsittelyryhmissä asunnon ostamisen todennäköisyys vuokraajien keskuudessa oli hieman suurempi kuin verrokkiryhmässä.

Eräät seikat mahdollisesti heikentävät tuloksia. Otokoko oli luultavasti liian pieni. Otoksessa olevat naisten johtamat perheet ja ikääntyneet perheet heikentävät tulosten tilastollista merkittävyyttä. Erityisesti maanviljelijät raportoivat väärin tulonsa. Tulosten yleistettävyyttä hankaloittavat erityisesti pieni otokoko ja ryhmien heterogeisuus. Tutkimus vaikutti yhdessä New Jersey'n tutkimuksen kanssa erillisen, kuukausittaisen tuloraportoinnin vaikutuksia tutkineen kenttäkokeen järjestämiseen (ns. Monthly Reporting in the AFDC Program).

#### 4.1.4 Gary Income Maintenance Experiment

Kenttäkoe järjestettiin vuosina 1971–1974. Sen kokonaiskustannukset olivat 20,3 miljoonaa dollaria, joista 14,8 miljoonaa oli hallinnollisia ja tutkimuskuluja. Tutkimuksessa oli neljä eri käsittelyryhmää. Verrokkiryhmässä oli 771 perhettä. Taulukossa 6 esitetään kenttäkokeessa käytetyt tulotakuut ja veroasteet.

**Taulukko 6.** Gary Income Maintenance Experiment.

Käsittelyryhmä	I	II	III	IV
Tulotakuu (% köyhysrajasta)	75	75	100	100
Veroaste (%)	40	60	40	60
Käsittelyryhmän koko (perheitä)	313	314	203	198

Tutkimuksen kohderyhmänä olivat mustat perheet, joissa oli vähintään yksi alle 18-vuotias lapsi. Tutkimuskysymykset liittyivät siihen, kuinka negatiivinen tulovero vaikuttaa työllisyyteen, koulunkäyntiin ja -menestykseen, lapsikuolleisuuteen ja -sairastavuuteen sekä asumiseen.

Kokeessa todettiin muun muassa matalatuloisimpien perheiden teini-ikäisten lasten koulunkäyntitodennäköisyyden kasvavan. Myös käsittelyryhmien lasten lukutaito kehittyi nopeammin. Havaittiin myös, että käsittelyryhmien riskiryhmään luokiteltaville äideille syntyi vähemmän alipainoisia lapsia. Tulosten yleistettävyyttä heikentää se, että koepaikkakunnan (Gary) työmarkkinat olivat erityislaatuiset kokeen aikaan. Työmarkkinoita dominoi terästeollisuus, joka ei tarjonnut osa-aikaisia työpaikkoja.

## 4.2 Kanada: Mincome

Vuosina 1974–1979 Kanadan Manitoban provinssissa järjestettiin ns. Mincome-kenttäkoe. Tässä luvussa kuvaamme koetta perustuen kahteen artikkeliin: Forget (2011) sekä Hum ja Simpson (2001).

Erityisen kiinnostavaa Mincomessa on se, että mukana oli yksi kaupunki (Dauphin), jonka koko noin 10 000 asukkaan väestö osallistui kokeeseen<sup>12</sup>. Dauphinin lisäksi mukana oli Winnipeg, jossa kokeeseen osallistuneet satunnaistettiin. Keskityimme kuitenkin tässä Dauphiniin, koska Winnipegin asetelma ja tulokset vastaavat pitkälti yllä käsiteltyjä Yhdysvaltojen negatiivisen tuloveron kokeita.

Dauphinille valittiin verrokkiryhmäksi vastaavia pieniä kaupunkeja. Mallissa kaikki perheet ilman tuloja olivat oikeutettuja tulonsiirtoon, joka oli 60 prosenttia pienituloisuuden tulorajasta (*low income cut-off* eli LICO), joka riippui perheen koosta. Jokainen tienattu dollari vähensi tulonsiirtoa puolella dollarilla<sup>13</sup>. Huomionarvoista on, että malli merkitsi merkittäviä lisätuloja monille, esimerkiksi vanhuksille ja matalapalkkaisille. Se merkitsi myös ensi kertaa kunnollista perusturvaa muun muassa maanviljelijöille ja itsensätyöllistäjille, joita maatalousvaltaisessa pikkukaupungissa oli paljon. Perustulon vaikutuksia Dauphinissa ei selvitetty kuitenkaan kunnolla heti kokeen jälkeen. Tämä johtui ennen kaikkea taloudellisten resurssien ja poliittisen tuen puutteesta, mutta myös eri alojen tutkijoiden erimielisyyksistä.

Forget palaa vaikutusten selvittämiseen 30 vuotta kokeen jälkeen hyödyntäen olemassa olevia terveydenhuollon keräämiä tietoja. Hän suorittaa aluksi sopivien verrokkialueiden valinnan (*hard-matching*) ja sitten valitsee verrokki alueiden sisältä (*propensity-matching*). Yksi keskeisistä tuloksista on, että kokeen aikana Dauphinin koululaiset jatkoivat todennäköisemmin ylemmille luokille verrokkeihin verrattuna, vaikka koetta ennen ja sen jälkeen tämä oli epätodennäköisempää. Forget arvioi ns. sosiaalisen kerroinvaikutuksen (*social multiplier*) olevan keskeinen syy: kun luokkatoverit jatkavat ylemmille luokille (Mincome-tulonsiirron tukemana, joka painottuu perheisiin, joiden lapset ovat riskiryhmässä koulun lopettamisen suhteen), vaikuttaa tämä positiivisesti tietyn oppilaan todennäköisyyteen jatkaa koulua.

Yllä käsitelty vaikutusmekanismi on Forget'n spekulatiota, mutta mielenkiintoinen esimerkki mahdollisista vaikutuksista, joita satunnaistamalla (hajautetusti) ei voi todeta. Forget'n mukaan lisäksi havaitut merkittävät terveysvaikutukset – esimerkiksi sairaalakäynnit<sup>14</sup> vähenivät lähes 10 prosenttia – viittaavat sosiaaliseen kerroinvaikutukseen. Epäilyä herättää suuri muutos ottaen huomioon sen, että vain kolmasosa perheistä sai tulonsiirtoja ja monet näistä tulonsiirroista olivat lisäksi pieniä. Todettakoon vielä, että työmarkkinavaikutukset olivat pieniä työn tarjonnan pienentyessä marginaalisesti (ml. Winnipeg): 1 prosentti miehillä, 3 prosenttia vaimoilla ja 5 prosenttia naimattomilla naisilla.

12 Ns. saturation site.

13 Hum ja Simpson (2001) kirjoittavat kokeessa kokeillun kolmea eri takuutulon tasoa (3 800, 4 800 ja 5 800 dollaria) nelihenkiselle perheelle ja kolmea veroastetta (35 %, 50 % ja 75 %). Heidän mukaansa näiden anteliainta ja ankarinta yhdistelmää ei kuitenkaan testattu (eli 5 800 dollaria ja 35 % sekä 3 800 dollaria ja 75 %).

14 Erityisesti mielenterveyteen ja vammoihin liittyvät käynnit.

Kokeen tulosten kannalta on tärkeää huomioida, että kokeen ajateltiin olevan pilotti, jota seuraa mallin yleinen käyttöönotto. Tämä on luultavasti vaikuttanut koehenkilöiden käyttäytymiseen, sillä mallia ei välttämättä ole koettu tilapäiseksi ja sen päättyvän automaattisesti kokeen päättyessä.

## 5 MUITA PERUSTULOKOKEITA

### 5.1 Intia

Intiassa Madhya Pradeshin osavaltion maaseudulla toteutettiin perustulokoe 2010–2013. Siinä annettiin yli 6 000 miehelle, naiselle ja lapselle 12–17 kuukauden ajan kerran kuussa rahaa ilman mitään ennakkoehtoja tai rahan käyttöön liittyvää ohjausta. Jaetun perustulon suuruus vaihteli aikuisilla 200:sta 300:aan rupiaan (n. 3–4,5 Yhdysvaltain dollaria), mikä vastasi suunnilleen 20–30 prosenttia pienituloisen kotitalouden kokonaistuloista. Lapsille annettiin puolet aikuisten rahamäärästä. Yhteensä kokeessa oli mukana 20 kylää, joista kahdeksan kylän asukkaat saivat kyseistä perustuloa ja 12 kylää toimi verrokkina. (Widerquist 2013; SEWA 2014.)

Professori Guy Standingin johtaman tutkimusryhmän tavoitteena oli kokeen avulla tukea Intian hallitusta sosiaaliturvan uudistamisessa tarjoamalla luotettavaa tietoa perustulon mahdollisuuksista. Tutkijat havaitsivat perustulolla olevan lukuisia suotuisia vaikutuksia: Koehenkilöiden ravinnonsaanti sekä terveydentila paranivat, he hankkivat rahalla karjaa sekä investoivat asumiseensa ja maanviljelyssä tarvittaviin työkaluihin. Lasten koulunkäynti lisääntyi. Kokeessa huomattiin myös, että rahaa vastaanottaneet työskentelivät enemmän kuin verrokkikylien asukkaat. He aloittivat myös uutta liiketoimintaa kolme kertaa todennäköisemmin kuin verrokkit. (Widerquist 2013; SEWA 2014.)

### 5.2 Kenia

Keniassa toteutettiin köyhille suunnattu satunnaistettu täysin ehdoton tulonsiirto-ohjelma (*unconditional cash transfer*), jossa maksettiin kertaluontoisesti tai yhdeksänä kuukausieränä vähintään kahden kuukauden keskiansioita vastaava summa satunnaisesti valikoiduille kotitalouksille. Kokeessa myös satunnaistettiin kotitalouden sisällä, kumpi puoliso saa maksetun summan. Otokoko tutkimuksessa oli noin 1 400. Haushofer ja Shapiro (2013) ovat analysoineet kokeen vaikutuksia hyvin laajaan lopputulemien joukkoon. He tarkastelevat mm. vaikutuksia kulutukseen, subjektiiviseen hyvinvointiin ja kortisolitasoihin. Kortisolitasoja mittaamalla voidaan objektiivisesti arvioida ihmisen fysiologista stressikuormitusta. Mitä korkeammat kortisoliarvot ovat, sitä stressaantuneempi ihminen on.

Tuloksena kokeesta saatiin, että tulonsiirto lisäsi kulutusta kaikissa muissa hyödykeryhmissä paitsi tupakan ja alkoholin kohdalla. Niiden kulutus väheni. Myös kestokulutushyödykkeiden kulutus ja investoinnit kasvoivat. Lisäksi subjektiivisen hyvinvoinnin todettiin kasvaneen huomattavasti (0,15–0,19 keskihajontaa) samalla kuin kortisolitasot laskivat (0,14 keskihajontaa). Rahasumman saaneen puolison sukupuolella ei ollut suurta vaikutusta taloudellisiin

tuloksiin, mutta kun summa maksettiin vaimolle, kortisolitasot laskivat enemmän molemmilla puolisoilla. Kokeella ei ollut vaikutusta koulutusmuuttujiin eikä muihin terveystuuttujiin kuin stressitasoon. Tulokset mitattiin hyvin pian tulonsiirtojen jälkeen (keskimäärin 4 kk).

Tutkimuksen kirjoittajat katsovat, että heidän tuloksensa viittaavat siihen, että kortisolitasot ja subjektiivisen hyvinvoinnin mittarit voivat olla oivia täydentäviä ja joskus jopa parempia taloudellisen hyvinvoinnin mittareita perinteisiin mittareihin verrattuna. Heidän mukaansa heidän tuloksensa myös tukevat tutkimuskirjallisuutta, jossa on havaittu, että köyhyydellä on laajoja negatiivisia psykologisia vaikutuksia (katso mm. Mani ym. 2013 sekä Shah, Mullainathan ja Shafir 2013). Eräs hypoteesi on, että nämä vaikutukset toimivat köyhyyden aiheuttaman stressin kautta (Cornelisse ym. 2013).

### 5.3 Uganda

Ugandassa toteutettiin osittain ehdoton tulonsiirto-ohjelma, jossa nuorille köyhille pohjoisugandalaisille alle 40 hengen ryhmille tarjottiin mahdollisuutta osallistua noin 400 dollarin arvontaan lähettämällä suunnitelma ammatillisesta kouluttautumisesta tai yrittäjyydestä. Tästä joukosta (n. 500 ryhmää ja 12 000 jäsentä) arvottiin summan vastaanottajat (n. puolet). Satunnaistamisyksikkö oli siis ryhmä. Osa otoksesta menetettiin kokeen edetessä suurelta osalta siksi, että ihmiset liikkuvat paljon eivätkä olleet enää saatavilla haastatteluihin (n. 18 % neljässä vuodessa). Blattman ym. (2013) tutkivat kokeen vaikutuksia työmarkkinalopputulemiin. He saivat tulokseksi, että tukisumma kasvatti tuensaajien yritysomaaisuutta 57 prosenttia, työtunteja 17 prosenttia ja tuloja 38 prosenttia. Vaikutukset olivat huomattavia ja kauttaaltaan positiivisia.

Tässä kokeessa tulee ottaa huomioon, että valikoituneena tutkimuspopulaationa olivat ne nuoret henkilöt, jotka lähettivät suunnitelman. Todennäköisesti nämä henkilöt ovat aktiivisempia kuin väestö yleisesti. Tämä ei heikennä tulosten laatua, sillä verrokkiryhmä arvottiin samasta populaatiosta. Se voi kuitenkin heikentää tulosten yleistettävyyttä koko väestöön. Lisäksi tulonsiirto ei ollut täysin ehdoton, sillä sitä vastaan piti kirjoittaa suunnitelma.

### 5.4 Brasilia: Bolsa Família

Bolsa Família on ehdollinen tulonsiirto-ohjelma Brasiliassa. Ohjelma aloitettiin vuonna 1995 kahdesta kunnasta nimellä Bolsa Escola. Tukea saivat köyhät perheet, joissa on 6–15-vuotias lapsi, joka on läsnä koulussa vähintään 85 prosenttia koulupäivistä. Vuonna 2003 ohjelma suunnattiin laajemmalle joukolle perhetyyppellä ja nimettiin Bolsa Famíliaksi (Glewwe ja Kasouf 2012). Vuoteen 2007 mennessä 11 miljoonaa perhettä ja 46 miljoonaa henkeä eli noin neljännes Brasilian väestöstä sai tukea. Tuki vastasi noin 0,4 prosenttia BKT:sta.

Vuonna 2015 tukeen on oikeutettu, jos perheen tulot per henkilö ovat noin alle puolet köyhyysrajasta. Tämä tarkoittaa noin 154 realia (n. 36 €). Jokaista rokotettua ja koulua käyvää alle 16-vuotiasta lasta kohden tukea saa 35 realia, ja 42 realia 16–17-vuotiaasta lapsesta. Alle 70 realia ansaitsevat perheet saavat vielä lisäksi 77 realia lisätukea. Äitien on tuen saamiseksi

myös käytävä terveystarkastuksissa ennen ja jälkeen synnytyksen, mikä vastaa neuvolapalveluita. Bolsa Família on siis suunnattu ja ehdollinen ohjelma.<sup>15</sup>

Bolsa Família -ohjelmaa ei ole tutkittu paljon, ja sen vaikutusten tutkiminen on hankalaa, koska sitä ei toteutettu kenttäkokeena ja tilastoaineistot ovat puutteellisia. Tiettyyn pisteeseen asti se on kuitenkin mahdollista. Lisäksi ohjelmaa on laajennettu ennen kaikkea köyhimmillä alueilla, jotka ovat mahdollisesti ilman ohjelmaakin vaurastuneet suhteellisesti nopeimmin.

Rasella ym. (2013) ja Glewwe ja Kassouf (2012) tutkivat ohjelman vaikutuksia käyttämällä hyväksi variaatiota sen laajenemisvauhdissa eri kunnissa. Oletuksena on, että ohjelman laajeneminen ei korreloi sellaisten havaitsemattomien muuttujien kanssa, jotka korreloivat lopputulomien kanssa. Lisäksi on oletuksena, että lopputulema itsessään ei aiheuta ohjelman laajentumista. Tämä mahdollisista harhoista kärsivä strategia tuotti tulokseksi, että Bolsa Família alensi lapsikuolleisuutta (Rosella ym. 2013), laajensi koulutukseen osallistumista 6 prosenttia ja vähensi koulun kesken jättämistä noin puoli prosenttiyksikköä (Glewwe ja Kassouf 2012). Teixeira (2010) tarkasteli vaikutuksia tähän tarkoitukseen hankalasti soveltuvalla ns. *propensity score matching* -menetelmällä ja havaitsi pienen negatiivisen vaikutuksen työtunteihin.

De Holanda Barbosa ja Corseuil (2014) käyttivät hyväkseen epäjatkuvuutta Bolsa Família -ohjelman lasten ikävaatimuksissa. Tämä eksogeenisyys sopii parhaimmillaan erinomaisesti tällaisen ohjelman arvioimiseen. Tulokseksi he saivat, että järjestelmällä ei ole vaikutusta ammatinvalintaan.

## 5.5 Meksiko: Prospera

Prospera (aikaisemmin Progresas / Oportunidades) on ehdollinen tulonsiirto-ohjelma Meksikossa. Ohjelman tarkoituksena on edistää koulutusta ja terveyttä ehdollisen tulonsiirron avulla. Ohjelma käynnistyi 1997 ja on levinnyt maanlaajuiseksi. Sen piirissä on nykyisin lähes neljäsosa koko maan perheistä, ja ohjelman sisältämät politiikkatoimet ovat laajentuneet vuosien myötä kattamaan muun muassa rahoituspalveluiden pariin pääsemisen helpottamisen. Maailmanpankin mukaan ohjelma on kopioitu 52 maahan<sup>16</sup>.

Gertlerin ja Boycen (2001) mukaan alkuperäisessä Progresas-ohjelmassa kotitalous on oikeutettu tulonsiirtoon, jos se täyttää seuraavat ehdot: i) kaikki perheenjäsenet käyttävät ennaltaehkäiseviä terveystarkastuksia, ii) 0–5-vuotiaat lapset ja imettävät äidit käyvät ravitsemusneuvontaklinikalla ja iii) raskaana olevat naiset käyvät paikallisessa neuvolassa. Jos lapsi käy koulussa, perhe saa vielä lisätuen. Huomionarvoista on, että tulonsiirto annetaan äidille ja sen suuruus on noin kolmasosa perheen tuloista.

Vuonna 1998 alkaneessa kenttäkokeessa 506 kaikista 50 000 Progresas-alueesta satunnaistettiin käsittely- ja verrokkiryhmiin (suhteessa 320:185). Käsittelyryhmän alueet saivat tuen välittömästi, mutta verrokkiryhmien kohdalla tukien alkua viivästyttiin kahdella vuodella. Asetel-

15 Nämä yksityiskohdat löytyvät osoitteesta: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/beneficios>.

16 <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2014/11/19/un-modelo-de-mexico-para-el-mundo>.

massa hyödynnettiin hallinnollisista ja budjetillisistä syistä joka tapauksessa johtuvaa vaihteista implementaatiota. Käsittely- ja verrokkialueet olivat tilastollisesti samanlaisia, mikä viittaa onnistuneeseen satunnaistamiseen. Mukaan valittiin kaksivaiheisesti köyhiä perheitä köyhiltä alueilta. Vain 3 prosenttia kieltäytyi ohjelmasta. Kokeen aikana toteutettiin viisi laajamittaista kyselytutkimusta. Kaavio koko tutkimusasetelmasta on tämän raportin liitteenä.

Progesa on osoitettu toimivaksi politiikkatoimeksi useissa tutkimuksissa (esim. Schultz 2004, Gertler ja Boyce 2001, Rivera ym. 2004). Ohjelman ensimmäisinä vuosina (1997–2001) muun muassa klinikkakäynnit lisääntyivät yli 50 prosenttia ja lasten sairaudet vähenivät lähes neljänneksellä. Mielenkiintoista on myös se, että alusta saakka Progesan kunnollinen arviointi on ollut kiinteä osa ohjelmaa. Taustalla on ilmeisesti ollut hallituksen tavoite turvata ohjelman jatkuminen osoittamalla kiistattomasti sen toimivuus<sup>17</sup>. Näin tulevien hallitusten on vaikeampaa lakkauttaa ohjelmaa.

## 6 MUITA KIINNOSTAVIA KENTTÄKOEITA

### 6.1 Satunnaistettuja koeasetelmia useassa maassa sisältäviä tutkimuksia

#### 6.1.1 Ehdottomat tulonsiirto-ohjelmat

Banerjee ym. (2015b) tutkivat tulonsiirtojen vaikutusta työn tarjontaan seitsemän eri satunnaistetun tulonsiirto-ohjelman avulla. Ohjelmat toteutettiin kuudessa eri maassa: Hondurasissa, Indonesiassa, Marokossa, Meksikossa (kaksi eri ohjelmaa, ml. Progesa 1998–1999), Nicaraguassa ja Filippiineillä. Tutkimuksessa tarkasteltiin ohjelmia, jotka täyttivät kolme kriteeriä: i) niiden oli oltava ehdollisia tai ehdottomia tulonsiirto-ohjelmia, joissa oli hyvin määritellyt käsittely- ja verrokkiryhmät ii) kokeen mikrodata oli saatavilla sekä miehistä että naisista ja iii) kokeessa oli oltava vähintään 40 klusteria.

Kaikki tutkittavat ohjelmat olivat valtiollisia, vaikka se ei ollut erityisesti kriteerinä. Vaikka viisi seitsemästä tutkittavasta tulonsiirto-ohjelmasta oli ehdollinen jollekin käyttäytymiselle, kuten lasten koulunkäynnille tai rokottautumiselle, ehtoja ei useimmissa seurattu tarkkaan. Kokeisiin osallistujat valittiin aluksi alueellisesti siten, että köyhät alueet olivat mukana kokeessa. Tämän lisäksi alueelta valittiin usein perheet, joissa oli pieniä lapsia tai jotka omistivat maata alle tietyn määrän, jotta tulonsiirrot saataisiin suunnattua mahdollisimman hyvin köyhille kotitalouksille. Ohjelmissa saatu tulonsiirto oli kiinteä summa, joka riippui korkeintaan lasten määrästä. Siinä mielessä kaikki ohjelmat olivat lähellä perustuloa.

Kaikki koeasetelmat perustuivat klustereihin, eli satunnaistaminen oli toteutettu aluetasolla, ei yksilötasolla. Klusterointi tarkoittaa käytännössä sitä, että tilastollisesta näkökulmasta kokeen otoskoko on klustereiden eli alueiden määrä, ei kokeessa olevien kotitalouksien määrä. Tulokseksi Banerjee ym. (2015b) saivat, että näillä ohjelmilla on pieni positiivinen vaikutus työssäkäyntiin kodin ulkopuolella.

<sup>17</sup> <http://www.theguardian.com/public-leaders-network/2012/feb/16/rigorous-evidence-based-policymaking-ifg>.

### 6.1.2 Ehdottoman tulonsiirron ja luontoissuorituksen yhdistelmä

Joitakin laajoja kenttäkokeita on toteutettu osittain luontoissuorituksena (*in kind*) maksettuihin ohjelmiin liittyen. Banerjee ym. (2015a) tutkivat ns. BRAC-ohjelman vaikutuksia kuudessa maassa (Etiopia, Ghana, Honduras, Intia, Pakistan ja Peru) satunnaistettua koeasetelmaa hyväksi käyttäen. BRAC-ohjelma on suunnattu äärimmäisestä köyhyydestä kärsiville. Ohjelmassa annetaan osallistujalle tuottavaa pääomaa (yleensä karjaa), rahallista tukea, koulutusta tuottavan pääoman käyttöön, kotivierailuja, säästötili sekä terveys- ja elämänhallintakoulutusta (*life skills training*).

Satunnaistaminen toteutettiin siten, että haettiin köyhimpiä kyliä, joista etsittiin köyhimvät kotitaloudet, joita oli käsittelyryhmässä yhteensä noin 4 000 ja verrokkiryhmässä noin 6 000. Otokato oli 9 prosenttia kolmessa vuodessa. Kolmessa maassa satunnaistaminen toteutettiin sekä kylän että kotitalouden tasolla: aluksi arvottiin jotkin kylät mukaan, ja arvotuista kylistä arvottiin kotitalouksia. Tällaisen asetelman oli tarkoitus auttaa tutkimaan ja korjaamaan ongelmaa, että kylässä asuvien saama tuki saattaa vaikuttaa myös verrokkiryhmään arvottujen kyläläisten tuloksiin, mikä vääristää tuloksia (ns. spillover-efekti). Tutkijat löysivätkin joitakin tällaisia spillover-vaikutuksia kokeesta.

Tuloksien arvioimiseksi kaikki aineisto yhdistettiin ja vaikutuksia tutkittiin sekä vertailemalla käsittelyryhmää verrokkiryhmään että vertaamalla molempien ryhmien sisällä muutosta lähtötasoon. Banerjee ym. (2015a) tutkivat lopputuloksia 10 ryhmässä (mm. kulutus, fyysinen terveys, mielenterveys, tulot ja työaika) kaksi ja kolme vuotta intervention loppumisen jälkeen. Kolmen vuoden kohdalla he havaitsivat positiivisia vaikutuksia kaikissa tutkimissaan muuttujaryhmissä paitsi naisten tasa-arvossa ja fyysisessä terveydessä. Työaika lisääntyi 11 minuutilla päivässä (6 %), ja tulot kasvoivat 0,27 keskihajontaa. Arvioitu ohjelmaan sijoitetun rahan vuosituotto vaihteli maittain negatiivisesta (Honduras, ainoa havaittu negatiivinen tuotto) 23 prosenttiin (Intia).

### 6.1.3 Mikrolainat

Mikrolainojen vaikuttavuudesta on kiistelty taloustieteessä ja jaettu vuoden 2006 Nobelin rauhanpalkintokin (katso mm. Banerjee 2013). Banerjee ym. (2015c) tekivät kattavan katsauksen kuudesta eri maassa (Bosnia, Etiopia, Intia, Meksiko, Marokko ja Mongolia) vuosina 2003–2012 toteutetusta mikrolainoihin liittyvästä kenttäkokeesta. Arvioitavana oli kuusi ryhmälle (4 kpl), yksilöille (1 kpl) sekä yksilöille ja ryhmille (1 kpl) suunnattua mikrolainaohjelmaa. Ohjelmat kohdistettiin sukupuolen ja iän perusteella ja yleensä myös siten, että kohteena olivat pienyritykset. Lainaohjelmien korkotasot vaihtelivat 12 ja 27 välillä, paitsi Meksikon ohjelmassa, jossa se oli 110 prosenttia. Korkotasot olivat Intian ohjelmaa lukuun ottamatta alle markkinatasojen. Lainojen keskikoko vaihteli 450 ja 1 800 Yhdysvaltain dollarin välillä. Laina-ajat vaihtelivat 4 kuukaudesta ja 16 kuukauteen.

Viidessä ohjelmassa satunnaistaminen toteutettiin siten, että joillekin satunnaistetuille alueille tarjottiin ja mainostettiin ohjelmaa, kun taas verrokkialueille ei. Tätä jakoa pyrittiin myös ylläpitämään kieltäytymällä lainaamasta henkilöille, jotka asuivat verrokkialueilla. Bosnian kokeessa satunnaistaminen toteutettiin yksilötasolla siten, että henkilöt, jotka täyttivät lai-



nansaantiehdot vain niukasti tai jotka eivät aivan täyttäneet ehtoja, laitettiin samaan koriin, josta arvottiin ne, joille lainaa tarjottiin. Banerjee ym. (2015c) toteavat, että alueellinen satunnaistaminen on parempi tapa, jos ollaan kiinnostuneita ohjelman spillover-vaikutuksista ja yleisen tasapainon vaikutuksista. He katsovat, että parhaimmillaan satunnaistamismallit voisi yhdistää siten, että alueittain arvotaan kokeeseen eri suhteellinen määrä asukkaista. Tällöin saadaan suuri otoskoko (henkilöt vs. alueet), mutta toisaalta voidaan tutkia myös spillover- ja yleisen tasapainon vaikutuksia. Alueellisen vertailun ongelmana ovat pienet otoskoot.

Näissä kahdessa eri menetelmässä kohdepopulaatiot olivat erilaiset. On tapauskohtaista, kumpi populaatio on tutkimuksen kiinnostuksen kohteena. Usein kuitenkin kriteerien rajoilla olevia populaatioita on mielenkiintoista tutkia, sillä yleinen politiikkakysymys on: "Tulisiko tätä ohjelmaa laajentaa?" Banerjee ym. (2015c) havaitsivat, että mikrolainaohjelmilla on heikosti positiivisia vaikutuksia. Tosin vaikutukset olivat suurempia tietyissä osapopulaatioissa.

## 6.2 Aktiivisen työmarkkinapolitiikan ulkoisvaikutukset: klusteroitu kenttäkoe Ranskassa

Crépon ym. (2013) tutkivat aktiivisen työmarkkinapolitiikan vaikutuksia Ranskassa. Tutkimuskysymyksenä oli koulutetuille nuorille työnhakijoille suunnatun konsultaation vaikutus heidän työllistymiseensä. Toinen keskeinen tutkimuskysymys liittyi kyseisen politiikkatoimen ulkoisvaikutuksiin, erityisesti sen syrjäyttäviin vaikutuksiin niihin, jotka eivät olleet ohjelman piirissä.

Käytetty koeasetelma oli kaksiosainen. Ensimmäisessä vaiheessa arvottiin kaikki tutkittavat 235 työssäkäyntialuetta – yhteensä noin puolet koko Ranskasta – viiteen eri ryhmään ohjelman kattavuuden perusteella. Kattavuus tarkoittaa sitä, kuinka suuri osa työnhakijoista tietyn työssäkäyntialueella arvottiin ohjelman piiriin (0 %, 25 %, 50 %, 75 % tai 100 %). Liikkuvuuden työssäkäyntialueiden välillä todettiin olevan pientä. Tarkemmin ottaen kaikki 235 aluetta ryhmiteltiin ensin 47 viiden alueen ryhmään niin, että jokaisen ryhmän viisi aluetta olivat mahdollisimman samanlaisia keskenään. Jokaisen syntyneen "viitosen" alueet arvottiin tämän jälkeen niin, että niissä oli eri kattavuusasteet (siis 0 %, 25 %, 50 %, 75 % tai 100 %). Toisessa vaiheessa kunkin työssäkäyntialueen työnhakijat arvottiin ohjelman piiriin. Esimerkiksi 25 prosentin työssäkäyntialueella arvottiin 25 prosenttia oikeutetuiksi konsultaatiopalveluihin, ja 75 prosentin alueella arvottiin 75 prosenttia ohjelmaan. Ohjelmaan valituilla oli mahdollisuus kieltäytyä siitä. Noin kaksi kolmasosaa kieltäytyi palveluista. Varsinainen koe kesti 14 kuukautta.

Keskeinen syy valittuun tutkimusasetelmaan on se, että perinteisen kenttäkokeen tulokset yliarvioivat politiikkatoimen positiiviset vaikutukset, mikäli kontrolliryhmän työllisyysaste politiikkatoimen tapauksessa on matalampi kuin ilman sitä. Kokeen tulokset viittaavat tämän pitävän paikkansa Ranskan tapauksessa. Tutkijoiden mukaan ohjelma nosti merkittävästi niiden nuorten työnhakijoiden työllistymistä, jotka olivat ohjelman piirissä. Se kuitenkin tapahtui osittain ohjelmaan kuulumattomien nuorten kustannuksella. Kokonaisuudessaan tutkijat arvioivat ohjelman kokonaisuhyödyt hyvin vaatimattomiksi.

## 6.3 RAND Health Insurance Experiment

Sairausvakuutukseen liittyvää moraalikatoa (*moral hazard*) selvittänyt RAND-sairausvakuutuslentäjä järjestettiin vuosina 1974–1981. Sairausvakuutus myönnettiin noin 2 000 kotitaloudelle (lähes 6 000 ihmiselle). Kokeen tulokset ovat jääneet elämään alan kirjallisuudessa, erityisesti joustoestimaatti (-0,2) sairausvakuutuskulujen ja omavastuusuuden välillä. Kokeen kustannukset olivat lähes 300 miljoonaa dollaria.

Koeasetelmassa perheet arvottiin kuuteen eri malliin. Mallit erosivat toisistaan siinä, kuinka paljon terveydenhoitokustannuksista jäi perheen itsensä maksettavaksi (95 %, 50 %, 25 %, 0 %). Lisäksi oli kaksi sekamallia, joissa osuudet riippuivat käytettävästä terveydenhoitopalvelusta. Suurin osa perheistä (32 %) oli ilmaisen hoidon piirissä. Perheet myös arvottiin erilaisiin ”maksimiomavastuumalleihin”, joiden avulla pyrittiin välttämään ylisuurten kustannusten kohdentumista tietyille perheille. Maantieteellisesti mukaan valittiin kuusi eri kohdetta Yhdysvalloista.

Satunnaistamisessa hyödynnetty menetelmä oli ns. *finite selection model*, joka perustuu ositettuun (*stratified*) otantaan (Morris 1979). Kyseessä on tarkemmin ottaen tietokoneohjelma, joka suunniteltiin kyseistä koetta varten ns. Conlisk-Watts-mallin pohjalta, joka puolestaan oli suunniteltu tuottamaan optimaalinen allokaatio politiikkatoimien kenttäkokeisiin. Tätä mallia siis muokattiin RAND-kokeen erityispiirteiden pohjalta, mm. jotta voitaisiin huomioida myös jo kerätty, koetta edeltävä aineisto. Menetelmän tarkempi kuvaus on luettavissa RAND:n kotisivuilla<sup>18</sup>.

Aron-Dine, Einav ja Finkelstein (2012) arvioivat kokeen vanhoja tuloksia uuden menetelmäosaamisen valossa. Huolimatta siitä, että i) perheet allokoitiin ei-satunnaisesti eri malleihin, ii) osallistuminen vaihteli merkittävästi eri mallien välillä<sup>19</sup> ja iii) raportointi vaihteli eri mallien välillä, he toteavat keskeisen johtopäätöksen edelleen olevan voimassa: terveyspalveluiden käyttö ei ole vain tarvelähtöistä, vaan siihen vaikuttaa myös palveluista käyttäjälle aiheutuva kustannus. Tuloksiin kuitenkin liittyy enemmän epävarmuutta uuden analyysin valossa.

## 7 SUUNNITELMIA JA EHDOTUKSIA PERUSTULOKOKEIKSI

### 7.1 Alankomaat

Esittelemme tässä luvussa Utrechtin, Tilburgin ja Wageningenin perustulokokeita, jotka ovat vielä suunnitteluvaiheessa<sup>20</sup>. Vaikka ne eivät laajuutensa tai sisältönsä puolesta täysin vastaaakaan Suomeen kaavailtua koetta, niissä tutkitaan perustuloon liittyviä elementtejä, ja siksi ne voivat tarjota opittavaa myös suomalaisen, valtakunnallisen perustulokokeen suunnittelijoille. Ennen varsinaisiin kokeisiin paneutumista on paikallaan taustoittaa sosiaalipoliittisia uudistuksia, jotka ovat innostaneet kuntia luomaan koeasetelmia, sekä hollantilaisen sosiaali-

<sup>18</sup> [Http://www.rand.org/pubs/notes/N1183.html](http://www.rand.org/pubs/notes/N1183.html).

<sup>19</sup> Kieltäytyminen ja poistuma yhteenlaskettuina vaihtelivat välillä 12–37 prosenttia.

<sup>20</sup> Tutkimussuunnitelmat tai tiedot kokeiden pääpiirteistä on saatu kyseisiä kokeita valmistelleilta tutkijoilta.

turvan peruseriaatteita ja järjestämistapaa, jotta hollantilaisten kokeiden konteksti on paremmin ymmärrettävissä.

### 7.1.1 Kaupungit aloitteentekijöinä

Kesällä 2015 uutisoitiin laajalti, että Alankomaissa ollaan kokeilemassa perustuloa. Uutinen oli puoliksi totta: yhtään kokeilua ei ollut vielä käynnistetty, vaikka Utrecht ja muutama muu kunta olivat jo melko pitkällä tutkimussuunnitelmiansa kanssa. Esteeksi oli muodostunut sosiaaliministeriö, joka viime kädessä vastaa sosiaaliturvan rahoittamisesta ja joka ei ollut yhtä vakuuttunut perustulokokeiluiden tarjoamasta hyödystä kuntiin verrattuna. Kädenvääntö paikallistason ja keskushallinnon välillä jatkuu yhä ja on viivästyttänyt perustulokokeilujen alkua aikaisintaan vuoteen 2016, mutta todennäköisesti vasta vuoteen 2017.

Hollannissa päättäjät ovat keskustelleet perustulosta 1970-luvun puolivälistä lähtien (Vanderborght 2005). Itsenäisesti toimiva, mutta valtiovallan piiriin kuuluva Scientific Council for Government Policy suositteli 1985, että maassa otettaisiin käyttöön osittainen perustulo. Tätä suositusta ei kuitenkaan koskaan pantu täytäntöön, mutta perustulokeskustelu on jatkunut vaihtelevalla kannatuksella vuosien saatossa.

Aivan viime aikoina ajatus perustulosta on otettu erittäin vakavasti yli puoluerajojen useassa kunnassa osana sosiaali- ja työllisyyspolitiikan uudistamista. Tärkeimpinä vaikuttajina ovat olleet ns. osallistamislaki (*participatiewet*) ja kiintiölaki (*quotumwet*), jotka molemmat astuivat voimaan 1. tammikuuta 2015. Niiden yhteisenä tavoitteena on kannustaa työmarkkinoilta syrjäytyneiden henkilöiden työllistymistä. Lakien täytäntöönpano on sälytetty kuntien vastuulle, samalla kun valtionhallinto vastaa lakeihin liittyvien etuuksien rahoituksesta. Työllistymisen ohella lakien avulla pyritään luomaan 1,8 miljardin euron säästöt pitkällä aikavälillä.<sup>21</sup>

Osallistamislain seurauksena sosiaaliturvan varassa elävien on otettava vastaan tarjottua työtä, vaikka se ei tuntuisi heistä sopivalta omaan koulutus- tai työkokemustasoon nähden. Lisäksi työttömän työnhakijan tulee olla valmis menemään töihin jopa kolmen tunnin matkan päähän. Yksi tärkeimmistä muutoksista on kuitenkin se, että kunnanvaltuustoilla on mahdollisuus määrittää, mitä sosiaaliturvan vastaanottajien on tehtävä vastineeksi taloudellisesta avusta. Tämä voi vaihdella vapaaehtoistyöstä hoitotyöhön. Ehtojen laiminlyönti johtaa etuuksien leikkaamiseen 10 prosentista aina 100 prosenttiin.

Esimerkiksi Utrechtissa uusi laki tarkoittaa 10 000 työttömän aktiivista työhönohjaamista tai muuta tukemista, mihin kaupungilla ei ole resursseja. Ei ole varsinaisesti ihme, että kunta-päättäjät etsivät vaihtoehtoisia ratkaisuja tilanteessa, jossa sosiaaliavustusten hallinnointi uhkaa kasvaa räjähdysmäisesti ilman, että olisi varsinaista näyttöä uusien lakien toimivuudesta. Siksi monessa kunnassa on innostuttu selvittämään, mitä tapahtuisi, jos ihmisten taloudellinen perusturva tarjottaisiin perustulon avulla. Ovatko ihmiset luottamuksen arvoisia, vai pitääkö heitä ohjata vahvoilla taloudellisilla kannustimilla?

21. [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/nrp2014\\_netherlands\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/nrp2014_netherlands_en.pdf).

Perustulosta ja sen kokeilemisesta on tällä hetkellä kiinnostunut yli 50 kuntaa, joista noin 15 kuntaa tekee jo konkreettisia toimia asian edistämiseksi. Kaikkein pisimmälle ovat päässeet Utrecht, Groeningen, Wageningen ja Tilburg, joilla on jo olemassa yhteistyössä paikallisten yliopistojen tutkijoiden kanssa luodut alustavat tutkimussuunnitelmat. Niiden lisäksi myös amsterdamilaisen yliopiston tutkijat ovat tehneet oman esityksensä kokeilusta kaupunkinsa johdolle, joka ei ole vielä ilmaissut selkeää kantaansa kokeilun toteuttamisesta. Hollantilaiset kokeilut ovat siis yksittäisen kunnan sisällä tehtäviä kokeiluja, ja ne eroavat toisistaan, koska kunnilla on eriävät tavoitteet perustulokokeissaan. Tutkijat pyrkivät silti tekemään yhteistyötä yli kuntarajojen varmistaakseen tutkimustulosten laadun ja hyödynnettävyyden myös tulevaisuudessa.

Alankomaissa suunnitteilla olevia kokeita ei varsinaisesti kutsuta perustulokokeiksi, koska perustulolla ei ole valtakunnallisessa politiikassa nostetta tällä hetkellä. Perustulo käsitteenä mielletään hyvin vasemmistolaiseksi ideaksi, jossa rahaa jaetaan ilmaiseksi.<sup>22</sup> Maan koalitionhallituksen keskusta-oikeistolaisen pääministeripuolueen VVD:n valtakunnalliset poliitikot pääministerin johdolla suhtautuvat kielteisesti perustulokokeisiin. Tämän valossa on helppo ymmärtää, miksi esimerkiksi Tilburgin koetta kutsutaan luottamuskokeeksi.

Sillä, mitä nimeä perustulosta käytetään, voi olla vaikutus ihmisten käyttäytymiseen. Isossa-Britanniassa on käytössä ikäihmisille talvikuukausina suunnattu taloudellinen tuki lämmityskustannuksia varten (*Winter Fuel Payment*). Institute for Fiscal Studies -tutkimuslaitoksen julkaiseman tutkimuksen (Beatty ym. 2012) perusteella 40 prosenttia tuesta käytetään lämmitykseen. Mutta jos ikäihmiset saisivat tukea vastaavan summan ilman korvamerkintää lämmityskuluihin, tuesta päätyisi vain 3 prosenttia lämmitykseen. Näin ollen koevaiheessa käytetty nimitys uudelle perusturvalle – on se sitten kansalaispalkka, negatiivinen tulovero tai perustulo – olisi hyvä säilyttää, jos kyseinen perusturva säädetään yleiseksi, sillä muuten vaikutukset voivat poiketa kokeessa havaituista.

### 7.1.2 Hollannin sosiaaliturva<sup>23</sup>

Alankomaissa sosiaalivakuutuksen järjestelyistä on vastuussa sosiaali- ja työllisyysasioista vastaava ministeriö (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) yhdessä terveys-, hyvinvointi- ja urheiluasioista vastaavan ministeriön kanssa (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport). Järjestelmä käsittää yhtäältä kansallisen vakuutuksen, joka kattaa kaikki maan asukkaat, ja toisaalta palkansaajien vakuutuksen, joka kattaa vain palkansaajat. Kansalliset vakuutusjärjestelmät tarjoavat seuraavia etuuksia: vanhuuseläkevakuutus, perhe-eläke, sairaanhoito, vakuutus poikkeuksellisten sairaanhoitokustannusten varalta ja perhe-etuudet. Palkansaajien vakuutusjärjestelmät sisältävät seuraavia etuuksia: sairauspäivärahavakuutus, työkyvyttömyysvakuutus ja työttömyysvakuutus.

Nuorille vammaisille henkilöille on olemassa työkyvyttömyysvakuutusjärjestelmä. Alankomaissa ei ole erillistä vakuutusjärjestelmää työtapaturmien ja ammattitautien varalta, vaan

<sup>22</sup> Käsitystä on vahvistanut erityisesti vasemmistolaisen toimittajan Rutger Bregmanin kirjoittama kirja *Gratis geld voor iedereen* ("Ilmaista rahaa kaikille") vuodelta 2014.

<sup>23</sup> Tiedot perustuvat Euroopan komission julkaisuun Sosiaaliturvaoikeudet Alankomaissa.

nämä riskit kuuluvat muiden vakuutusjärjestelmien piiriin. Tämän lisäksi maassa on valtion sosiaaliapuohjelma, jota hallinnoivat kunnallisviranomaiset. Sosiaaliapuohjelmaa voidaan kutsua turvaverkoksi, sillä sen tavoitteena on taata vähimmäistoimeentulo ihmisille, joilla ei (enää) ole riittäviä varoja välttämättömien elinkustannusten kattamiseksi. Alankomaiden perustulokokeiluissa pyritään pääsääntöisesti tutkimaan tilanteita, joissa ihmiset kuuluvat sosiaaliavun piiriin.

Laissa työstä ja sosiaaliavusta (*Wet Werk en Bijstand, WWB*) säädetään turvatoimenpiteenä, että jokainen Alankomaissa laillisesti asuva henkilö, jonka varat eivät riitä elämiseen, on oikeutettu toimeentulotukeen. Sosiaaliavun tarkoituksena on tarjota turvaa, kunnes henkilö saa työtä. Hänen on tehtävä kaikki voitavansa elättääkseen jälleen itsensä, ja hän on velvollinen ottamaan vastaan yleisesti hyväksytyä työtä. Ellei henkilö onnistu saamaan työtä, sosiaaliavun myöntänyt kunta tai ammatillisia uudelleensijoittautumispalveluja tarjoava yritys voi auttaa häntä löytämään työ- tai koulutuspaikan. Yksineläjä, jolla on asumiskustannuksia, on yleensä oikeutettu sosiaaliapuun, jonka määrä on 70 prosenttia vähimmäispalkasta.

Kansallisia vakuutusjärjestelmiä toteuttaa sosiaalivakuutuspankki (*Sociale Verzekeringsbank, SVB*) lukuun ottamatta vakuutusta poikkeuksellisten sairaanhoitokustannusten varalta. Palkansaajien etuusjärjestelmistä vastaava laitos (*Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, UWV*) huolehtii palkansaajien vakuutusjärjestelmien hallinnoinnista. Sosiaaliasia- ja työllisyystarkastusvirasto (*Inspectie SZW*) valvoo UWV:tä ja SVB:tä. Sairausvakuutusta (sairaanhoito) toteuttavat yksityiset sairausvakuutusyhtiöt, joiden toimintaa valvoo kansallinen terveydenhoitoviranomainen (*Nederlandse Zorgautoriteit*). Yksityiset sairausvakuutusyhtiöt vastaavat myös yleisestä vakuutuksesta poikkeuksellisten sairaanhoitokustannusten varalta. Myös tätä toimintaa valvoo kansallinen terveydenhoitoviranomainen (*Nederlandse Zorgautoriteit*).

### 7.1.3 Utrechtin koe

Utrecht on Alankomaiden neljänneksi suurin kaupunki, jossa asuu noin 335 000 ihmistä. Noin 31 prosenttia on ulkomaalaistaustaisia. Heistä noin kolmannes on länsimaalaisia. Kaupunki on osa Randstadin aluetta, johon kuuluu maan neljä suurinta kaupunkia ja jossa on yhteensä 7,1 miljoonaa asukasta. Kaupungin asukkaista 38 prosenttia (eli 19 % kotitalouksista) elää pelkällä minimipalkalla tai sosiaaliturvalla. Vuonna 2015 Utrechtissa maksettiin lähes 10 000 ihmiselle sosiaaliapua, jonka arvo oli noin 960 euroa kuukaudessa yhden hengen kotitaloudelle maksettaessa. Kaupunginvaltuustossa valtaa pitävät vuoden 2014 kunnallisvaalien jälkeen D66<sup>24</sup> (13 paikkaa), Groenlinks<sup>25</sup> (9), VVD<sup>26</sup> (5) ja SP<sup>27</sup> (4).

Kaupunginvaltuuston nimittämä poliittinen virkamies (*alderman*) Victor Everhardt on pitkälti vastuussa kaupungin perustulokokeen alkuun saattamisesta. Koetta on ollut valmistelemissa julkistalouden professori Loek Groot Utrechtin yliopistosta. Kokeen järjestämisen taustalla on näkemys siitä, että viimeaikaiset sosiaaliturvan muutokset eli uusi osallistamislaki ovat kun-

<sup>24</sup> D66 on poliittiseen keskustaan kuuluva sosiaaliliberaali puolue.

<sup>25</sup> Groenlinks on poliittiseen vasemmistoon kuuluva pienten vasemmistopuolueiden vuonna 1989 muodostama ympäristöpuolue.

<sup>26</sup> VVD on poliittiseen oikeistoon kuuluva liberaali puolue.

<sup>27</sup> SP on poliittiseen vasemmistoon kuuluva sosialistinen puolue.

nan kannalta byrokratiaa lisääviä ja lisäresursseja vaativia. Uusien säädösten myötä esimerkiksi lisääntyy sen arviointityö, ketkä ovat oikeutettuja sosiaaliturvan saamisen edellytysten helpotuksiin. Kasvava työmäärä ja järjestelmän monimutkaisuus altistavat sen myös virheille. Tämän seurauksena sääntöjä noudattavia rangaistaan, ja järjestelmää hyväksikäyttäviä ei saada kiinni. Epäillään myös, että erilaisten rangaistusten pelon vuoksi työnhakijan ja viranomaisen välinen suhde ei muodostu yhtä luottamukselliseksi ja hyödylliseksi kuin sen pitäisi. Kokeen yleisenä tavoitteena on selvittää, mikä toimii parhaiten, kun pyritään tukemaan sosiaaliturvan varassa elävien aktiivista osallistumista yhteiskuntaan.

Kokeessa keskitytään tutkimaan seurauksia, joita syntyy maksettaessa sosiaaliturvaa ilman ehtoja. (Kyseinen tuki on tarkoitettu peruselinkulujen kuten asumis- ja ruokakulujen kattamiseen.) Koeryhmä muodostetaan sosiaaliturva-avustusta saavista henkilöistä. Näin ollen esimerkiksi koko- tai osa-aikaisessa työssä käyvät tai itsensä työllistäjät eivät kuulu kokeeseen. Kokeeseen osallistuminen on vapaaehtoista, mutta osallistujat eivät voi vaikuttaa, mihin kuudesta koeryhmästä heidät satunnaisesti jaetaan. Koska osallistuminen tapahtuu vapaaehtois-pohjalta, se voi aiheuttaa itsevalikoitumisharhaa<sup>28</sup>. Sitä pyritään korjaamaan kahden erillisen verrokkiryhmän eli ryhmien A ja B avulla, joista ensimmäinen on valittu kokeeseen osallistumattomien joukosta ja toinen kokeeseen halunneiden joukosta. Kokeen kuusi ryhmää ovat siis seuraavanlaisia:

- Ryhmä A: tuensaajat, jotka eivät osallistu kokeeseen ja saavat siis normaalia tukea normaalein ehdoin.
- Ryhmä B: tuensaajat, jotka osallistuvat kokeeseen mutta jotka saavat normaalia tukea normaalein ehdoin.
- Ryhmä C: tuensaajat, jotka on vapautettu tukeen liittyvistä yleisimmistä velvoitteista. Tuki poistuu, kun henkilö työllistyy ja saa tuloja.
- Ryhmä D: tuensaajat, jotka voivat korottaa saamaansa tukea 150 eurolla kuukaudessa, jos he vastavuoroisesti suorittavat jonkin kunnan ehdottamista työtehtävistä. Tehtävä voi liittyä esim. koulun pihan ylläpitoon tai johonkin muuhun yleistä hyvää edistävään toimintaan. Ryhmän jäsenet on vapautettu myös tukeen liittyvistä yleisimmistä velvoitteista. Tuki poistuu, kun henkilö työllistyy ja saa tuloja.
- Ryhmä E: tuensaajat, jotka saavat ylimääräisen 150 euroa kuussa, mutta jotka voivat menettää sen, jos he eivät suorita heille osoitettuja yleishyödyllisiä vapaaehtoisluonteisia tehtäviä. Jäsenet on vapautettu myös tukeen liittyvistä yleisimmistä velvoitteista. Tuki poistuu, kun henkilö työllistyy ja saa tuloja.
- Ryhmä F: tuensaajat, joiden sosiaalituki on korvattu ilman ehtoja maksettavalla perustulolla. Perustuloa maksetaan edelleen, vaikka henkilö vastaanottaisi työtä ja saisi lisätienestejä.

Kokeen arvioidaan alkavan tammikuussa 2017 ja kestävän kaksi vuotta. Kokeen aikana seurataan muun muassa vastaanotetun työn määrää ja kunnan tarjoamaan vapaaehtoistyöhön osallistumista. Kyselytutkimuksilla pyritään seuraamaan työnhakijoiden taitojen kehittymistä ja

<sup>28</sup> Valikoitumisharhan tapauksessa kokeeseen osallistujat eivät edusta kohdeväestöstä. Esimerkiksi vapaaehtoinen osallistuminen kokeeseen johtaa harhaanjohtaviin tuloksiin, koska silloin kokeeseen ei osallistu henkilöitä, jotka pitävät koeasetelmaa itselleen epäedullisena.

tuensaajien hyvinvointia. Lisäksi sosiaaliturvaetuuksien myöntäjiä halutaan haastatella heidän työtyytyväisyydestään, ja myös heidän työstressinsä määrää halutaan seurata.

Utrechtin koeasetelmassa on monta mielenkiintoista ulottuvuutta, kuten esimerkiksi tappiokammon (*loss aversion*) tai tuen myöntäjien tutkiminen, mutta olennaisin asia Suomen kokeen kannalta liittyy valikoitumisharhaan. Jos suomalaisen kokeeseen osallistuminen määritetään vapaaehtoiseksi, mitä tämän raportin kirjoittajat eivät suosittele, on erittäin tärkeää jo koeasetelmaa suunniteltaessa miettiä keinoja, joilla valikoitumisharhan vaikutuksia voidaan pienentää. Utrechtin kokeessa tähän pyritään käyttämällä kahta verrokkiryhmää (ryhmät A ja B).

#### 7.1.4 Tilburgin koe

Tilburg on Alankomaiden kuudenneksi suurin kaupunki, jossa asuu 212 000 ihmistä. Ulkomaalaistaustaisia on 25 prosenttia, ja heistä noin 40 prosenttia länsimaalaisia. Kaupunki sijaitsee sisämaassa lähellä Belgian rajaa. Kaupunginvaltuuston kolme suurinta puoluetta ovat D66 (9), SP (6) ja CDA<sup>29</sup> (6). Niiden lisäksi valtuustossa on edustajia kahdeksasta muusta poliittisesta ryhmästä. Työttömien työnhakijoiden osuus oli 13,1 prosenttia kaupungin työvoimasta vuoden 2015 alussa.

Tilburgin kokeen lähtökohtana on kaupungin uudistama toimintamalli, jolla pyritään aktivoimaan työmarkkinoiden ulkopuolella olevia henkilöitä. Toimintamalli sisältää kaupungin tarjoamaa aktiivista työnvälitystä ja uusia keinoja niin palkalliseen kuin palkattomaan työhön pääsemiseksi. Toimintamallin osana pyritään myös vahvistamaan avustuksensaajien elämähallintaa, kouluttamaan ihmisiä sekä kehittämään yleisiä työelämätaitoja. Kokeen avulla halutaan tarkastella, miten uusi toimintamalli toimii. Se ei ole suoranaisten perustulokoe, ja sen laatijat<sup>30</sup> kutsuvatkin sitä luottamuskokeeksi (*trust experiment*). Koe pohjautuu inklusiivisen yhteiskunnan ihanteelle, jossa myös sosiaaliturvan varassa elävien tulisi voida kokea itsensä merkitykselliseksi osaksi yhteiskuntaa.

Kokeessa halutaan tutkia, mikä vaikutus ihmisten käyttäytymiseen on sillä, että työn vastaanottaminen on kannattavaa, vaikka tarjolla olisikin vain lyhyt työpätkä. Nykyjärjestelmä ei tähän kannusta. Kokeeseen osallistuu vain henkilöitä, jotka saavat sosiaaliapua ja kuuluvat osallistamislain piiriin. Koehenkilöiden annetaan pitää saamansa lisätulot esimerkiksi 140 tai 150 prosenttiin asti sosiaaliavustaan, joka yksilötasolla vastaa noin 70 prosenttia minimipalkkatasosta. Näin ollen vasta minimipalkan ylittävä tulon osuus laskee sosiaaliavun määrää. Kokeen ideana on aktivoida tuensaajia ja luoda mahdollisuuksia niin palkkatyön kuin vapaaehtoistyön tekemiseen ilman uhkaa etujen vähenemisestä tai menettämisestä.

Kokeen osaksi pohditaan järjestettäväksi myös väliaikaista lyhytkestoisten töiden välityspalvelua yhteistyössä paikallisten työnantajien kanssa. Sen avulla koehenkilöt voivat helpommin saada työkokemusta ja lisätienestettä, ja se tuottaisi myös isomman joukon tilanteita, joissa avunsaajat joutuvat päättämään, tekevätkö töitä ja saavat lisätuloja vai tyytyvätkö vain sosiaaliapuun.

<sup>29</sup> Kristillisdemokraatit (*Christen-Democratisch Appèl*).

<sup>30</sup> Koetta ovat olleet suunnittelemassa professorit Ruud Muffels ja Jac van der Klink Tilburgin yliopistosta sekä vapaa tutkija Jochum Deuten.

Kokeessa mukana olevien sidosryhmien väliset oikeudet ja velvoitteet määritellään tapauskohtaisesti sosiaalisella sopimuksella, joka perustuu luottamukseen. Luottamuksen väärinkäytöksestä rangaistaan poistamalla kyseinen toimija kokeesta.

Tavoitteena on tehdä kokeesta niin iso, että sen avulla pystytään esittämään luotettavia tuloksia eri sosiaaliapua saavien ryhmien käyttäytymisestä. Koehenkilöjoukon halutaan kattavan i) yksinhuoltajaäidit, ii) nuoret, joilla on mielenterveydellisiä tai fyysisiä rajoitteita tehdä täysipäiväistä työtä, iii) yli 50-vuotiaat perheelliset ja yksinelävät ihmiset, iv) pitkäaikaistyöttömät mukaan lukien 23–34-vuotiaat, v) koulunsa keskeyttäneet, jotka saavat sosiaaliturvaa pakollisen karanteenikuukauden jälkeen sekä vi) henkilöt, joilla on sosiaalisia ja psykologisia ongelmia (ml. alkoholismi tai huumeriippuvuus). Sosiaaliapua saavien lisäksi harkitaan myös itsensä työllistävien yrittäjien sisällyttämistä kokeeseen sekä nuorten, jotka eivät opiskele tai ole töissä eivätkä ole oikeutettuja tukeen.

Kokeen on tarkoitus alkaa vuonna 2016, ja sen laatijat esittävät kestoksi kahdesta kolmeen vuotta. Mitä pidempään koe kestää, sen paremmin pystytään arvioimaan pitkän aikavälin vaikutuksia. Kolmen vuoden tutkimus antaisi mahdollisuuden niin kvalitatiiviseen kuin kvantitatiiviseen pitkittäistutkimukseen. Jotta kokeen tuloksia voidaan arvioida tieteellisesti luotettavalla tavalla, osallistujat valitaan arpomalla. Se tarkoittaa, että jokaisen osallistujan todennäköisyys tulla valituksi on yhtä iso. Potentiaalisten koehenkilöiden kokonaispopulaatio on noin 6 000 henkeä. Koska edellä kuvailut ryhmät itsessään voivat olla heterogeenisiä, tulisi niiden sisältää 50–100 henkeä. Kokonaisuudessaan kokeeseen osallistuisi näin ollen 300–600 ihmistä. Suunnitelmana on muodostaa ryhmät ositetun painotetun satunnaisotannan menetelmällä<sup>31</sup>. Ryhmien määrä lopullisessa kokeessa voi olla pienempi kuin nyt ehdotetut kuusi, mutta ryhmien sisällä kasvava heterogeenisyys voi silloin vaikuttaa tulosten luotettavuuteen.

Vaihtoehtoinen tapa olisi arpoa osallistujat suoraan 6 000 hengen populaatiosta. Satunnaisesti valituksi tulleet voivat siis osallistua kokeeseen ja saada mahdollisuuden tienata lisätuloja ilman sanktioita, mutta samalla he sitoutuisivat osallistumaan heihin kohdistuviin tutkimuksiin. Lopullinen osallistujamäärä (300–600) määrittää todennäköisyyden tulla valituksi koehenkilöksi. Kokeeseen ei ole kuitenkaan pakko osallistua, vaikka arpa osuisi omalle kohdalle, mutta arpomista jatketaan, kunnes haluttu osallistujamäärä on koossa. Koska osallistumisen halutaan poliittisista syistä olevan vapaaehtoista, kokeen laatijat suosittelevat panostuksia kokeen luonteen viestimiseen mahdollisten koehenkilöiden joukolle, jotta mahdollisimman harva kieltäytyisi osallistumisesta.

Tutkijat ovat suunnitelleet seuraavansa kokeen avulla

- kuinka paljon osallistujat löytävät mielekästä ja toimintamallin puitteissa räätälöityä palkallista ja palkatonta työtä
- miten hyvin investoinnit työelämän taitojen kehittämiseen tuottavat
- vaikutuksia osallistujien sosiaaliseen asemaan yhteiskunnassa
- vaikutuksia osallistujien hyvinvointiin ja terveyteen.

31 *Stratified random weighted sample.*



Vaikutusten arviointi tapahtuu vertailemalla käsittelyryhmän tuloksia satunnaistamisperiaatteella luodun verrokkiryhmän tuloksiin. Lisäksi halutaan tehdä laadullinen analyysi ohjauksen ja tuen roolista avunsaajan toiminnassa sekä eri toimijoiden välisestä vuorovaikutuksesta, toiminnasta ja saavutetuista tuloksista. Sidosryhmiä haastatellaan, jotta voidaan ymmärtää, miten työnhakijoita voidaan parhaiten ohjata ja kannustaa. Myös työnhakijoilta kerätään arviot toimenpiteiden ja tarjottujen mahdollisuuksien ja avun kehityskaaresta.

Tilburgin kokeeseen liittyvä ajatus helposti saavutettavien työpaikkojen luomisesta koehenkilöille on varteenotettava idea myös Suomen kokeen kannalta. On varsin perusteltua olettaa, että perustulon saaminen muokkaisi työnhakijoiden halukkuutta tehdä töitä, ja se voi vaikuttaa myös siihen, minkä luonteinen työ koetaan mielekkääksi. Kokeen aikana työmarkkinat eivät sitä vastoin todennäköisesti ehdi sopeutua uuteen tilanteeseen. Siksi on hyvä miettiä keinoja, joiden avulla työn löytäminen olisi helppoa ja kokeessa päästäisiin varmemmin käsiksi perustulon käyttäytymisvaikutuksiin liittyen työntarjontaan. Tämä toimenpide voi tosin tuoda haasteita sen erotteluun, mikä oli perustulon ja mikä helpotetun työnsaannin vaikutus työntarjontaan. Toinen oppi Suomen kokeen laatijoille liittyy tutkittaviin ihmisryhmiin. Tilburgissa harkitaan, pitäisikö kokeessa olla mukana myös ns. NEET-nuoria, jotka eivät ole koulutuksessa tai työssä. Mikäli heidät jätetään pois vedoten riskiin, että perustulo syrjäyttäisi heitä entisestään, tapahtuisi tämä linjanveto ennakkokuvitelmaan perustulon vaikutuksista. Mitä ei tiedetä varmasti, sitä nimenomaan pitäisi tutkia.

### 7.1.5 Wageningenin koe

Alankomaiden keskiosassa sijaitsevassa Wageningenin kaupungissa on noin 37 000 asukasta. Maahanmuuttajien osuus on 36 prosenttia väestöstä ja heistä reilu kolmannes on taustaltaan länsimaalaisia. Työttömyyskorvauksia maksetaan 700 henkilölle. Paikallisessa yliopistossa on noin 9 500 opiskelijaa ja 6 500 henkilökunnan jäsentä mukaan lukien professorit. Kannatetuimmat puolueet ovat D66, Groenlinks ja Stadspartij Wageningen<sup>32</sup>, joilla kullakin on viisi paikkaa kaupunginvaltuustossa.

Wageningenissa suunnitteilla olevan kokeen tavoitteena on testata perustuloon liittyviä ilmiöitä, kuten luottamusta, sisäisen motivaation vaikutusta työllistymiseen ja taloudellisia kannustimia. Siinä ei siis suoranaisesti tutkita perustuloa. Kokeen suunnitteluun osallistuu tutkijoita Wageningen yliopistosta<sup>33</sup>.

Koeasetelman perustana on Alankomaiden nykyinen sosiaaliapu, jonka saamisen ehtoja kokeessa muokataan. Kokeeseen mahdollisesti osallistuvien joukon muodostavat kaupungin noin 450 sosiaaliavun saajaa. Heidät kaikki kutsutaan osallistumaan kokeeseen, mutta ketään ei pakoteta osallistumaan. Tavoitteena on saada 250 koehenkilön otos. Koska kokeesta voi jättäytyä pois, tuloksia arvioitaessa tyydytään tarkastelemaan osallistujajoukkoa kokonaisuudessaan. Kokeeseen osallistujat jaetaan ositetulla otannalla kolmeen ryhmään:

<sup>32</sup> Paikallinen puolue.

<sup>33</sup> Yhteyshenkilö: Ernst-Jan de Bruijn (väitöskirjaopiskelija), Wageningen School of Social Sciences (WASS).

- Ryhmä 1: ei työnhakuvelvoitetta, ei seuraamuksia passiivisuudesta, sosiaaliturvan määrä vähennetään vain 50 prosenttiin lisätulojen määrästä.
- Ryhmä 2: ei työnhakuvelvoitetta, ei seuraamuksia passiivisuudesta, tarjotaan mahdollisuus osallistua työnhakuvalmennukseen oman motivaation ja kunnianhimon mukaan.
- Ryhmä 3: nykyiset käytännöt eli työnhakuvelvoite ja seuraamuksia, jos velvoitetta ei täytä.

Ryhmät 1 ja 2 ovat käsittelyryhmiä, joita verrataan kokeen ryhmään 3, joka toimii verrokki-ryhmänä.

Kokeen kestoksi on suunniteltu kaksi vuotta. Sen vaikutuksia tutkitaan pääsääntöisesti kyseilyiden avulla, mahdollisesti myös psykologisilla testeillä. Lisäksi tulosten arvioinnissa käytetään olemassa olevaa tiedonkeruuta ja tietokantoja.

Tutkijoiden hypoteesina on, että ryhmien 1 ja 2 psykologiset tekijät, kuten sisäinen motivaatio, itsekuri ja henkinen kyvykyys, paranevat. Hypoteesi perustuu muun muassa Manin ym. (2013) tutkimuksiin köyhyyden vaikutuksista kognitiivisiin kykyihin. Lisäksi tutkijat odottavat subjektiivisen hyvinvoinnin ja tyytyväisyyden paranevan. Työhönosallistumisasteen suhteen tutkijat odottavat saavansa ristiriitaisia tuloksia.

Manin ja hänen tutkimuskumppaneidensa havainnot köyhyyden vaikutuksista päätöksentekokykyyn antavat ymmärtää, että yksinkertainen sosiaaliturvajärjestelmä keventäisi köyhien entuudestaan raskasta kognitiivista kuormitusta ja vapauttaisi voimavaroja itselle parempien päätösten tekemiseen. Vaikka suomalaisen perustulokokeen taustalla on halu ensisijaisesti purkaa kannustinloukkuja ja tukea työllistymistä, niin sosiaalipolitiikan kannalta on olemassa muitakin tutkimisen arvoisia lopputulemia, joihin perustulo voi vaikuttaa, kuten subjektiivinen hyvinvointi, elämänhallinta, mielenterveys ja köyhyys.

## 7.2 Belgia: luonnollinen koe *Win for Life* ja ehdotus perustulolotosta

Marx ja Peeters (2008) ovat tutkineet perustulon käyttöönottoa ja sen mahdollisia vaikutuksia työn tarjontaan belgialaisen raaputusarpapelin *Win for Life (W4L)* avulla. Kyseisessä pelissä oli tutkimuksen tekohetkellä mahdollisuus voittaa pääpalkintona loppuelämänsä ajaksi tuhat euroa kuussa verottomana.<sup>34</sup> Voiton todennäköisyys pelissä oli yksi miljoonasta. Pelin asetelma synnyttää luonnollisen kokeen, jossa voitto vastaa perustulon saamista. Koska tutkimukseen osallistuneiden henkilöiden määrä jäi suhteellisen alhaiseksi (84), sen tuloksia ei voi varauksetta yleistää. Niitä voidaan kuitenkin pitää suuntaa antavina, ja voittajien määrän kasvaessa tuloksia voidaan tarkentaa.

Tutkimukseen osallistuneiden joukosta 14 yhden hengen kotitaloutta työskenteli voitettuaan, ja niistä vain yksi oli lopettanut työskentelyn tutkimushetkeen mennessä. Kyseessä oli 44-vuotias mekaanikko, mutta tutkijoilla ei ole tiedossa syytä työssäkäynnin lopettamiseen. Voit-

<sup>34</sup> Nykyään pelin palkinnot ovat 500, 2 000 tai 3 000 euroa kuukaudessa. Vuonna 2014 voittopalkinnon raaputti esiin 30 henkilöä. <https://www.nationale-loterij.be/nl/onze-spelen/win-for-life/2014-een-gerust-jaar>.

tajapariskunnista 41 oli työssäkäyviä, ja heistä 37 työskenteli yhä tutkimushetkellä. Neljässä tapauksessa toinen pariskunnan jäsenistä oli lopettanut työt. Ainakin yhdessä tapauksessa syynä oli voitto – 45-vuotias sairaanhoitaja oli irtisanoutunut viettääkseen enemmän aikaa lastensa kanssa. Niiden 11 voittajapariskunnan tapauksessa, joissa vain toinen työskenteli voittohetkellä, ei ollut tapahtunut muutoksia tutkimushetkeen mennessä. Työtunneilla mitattuna kukaan yksittäisistä voittajista ei ollut vähentänyt työntekoaan. Pariskunnista, joissa molemmat työskentelivät, vain kolme henkilöä vähensi työtuntejaan.

Tutkijat antoivat vastaajille mahdollisuuden kertoa vapaasti voiton vaikutuksesta elämäänsä. Monet painottivat voiton poistaneen tulevaisuuteen liittyvää taloudellista epävarmuutta. Voitto takasi stressittömämmän elämän, jossa voittajat kokivat tekevänsä harkitumpia valintoja. Nämä kommentit ovat linjassa tutkimusten kanssa, jotka käsittelevät elämänhallintaa ja subjektiivista hyvinvointia (Tänk 2013) sekä niukkuuden vaikutusta päätöksentekoon (Mullainathan ja Shafir 2013).

Tutkimuksen tavoitteena oli tarkastella voiton vaikutuksia erityisesti työn tarjontaan. On hyvä kuitenkin huomioida, että voitto on voinut olla syy siihen, miksi työn tarjontaan ei ole tullut muutoksia, eli voiton myötä matalapalkkaista mutta muuten antoisaa työtä ei ole ollut tarve pyrkiä vaihtamaan palkitsevampaan. Tutkijat suosittelivatkin tämän kysymyksen huomiointia jatkotutkimuksissa. Kokeen luonnollisesta asetelmasta johtuen voittajille on vaikea muodostaa selkeää verrokkiryhmää, johon verrata voittajien käyttäytymistä, ja sitä kautta etsiä vastausta edellä esitettyyn kysymykseen.

Perustulokoeasetelmien yhtenä suurimmista heikkouksista on yleisesti pidetty niiden verrattain lyhyttä aikajännettä. Kaksi tai kolme vuotta kestävä koe ei välttämättä tavoita pitkän aikavälin muutoksia käytöksessä: Kun koehenkilöt tietävät, että kokeen kesto on rajallinen, he saattavat kuluttaa perustulon turvin enemmän vapaa-aikaa kokeen aikana kuin myöhemmin, jolloin se ei olisi mahdollista. Toisaalta koehenkilöt saattavat pitää tiukasti kiinni työpaikoistaan ja työmäärästään kokeen ajan – toisin kuin tilanteessa, jossa perustulo olisi pysyvä järjestely – varmistaakseen työllisyyteensä ja hyvinvointinsa myös kokeen päättymiseen jälkeen. (Widerquist 2005) Ihmisten on havaittu olevan myös hitaita muuttamaan käytöstään muutuneiden politiikkatoimenpiteiden myötä.

Ratkaisuksi keston liittyvään ongelmaan on esitetty perustuloloton järjestämistä (Marx 2005). Se muistuttaa Belgian *Win for Life* -arpajaisia, mutta se olisi luotu yhteistyössä valtiollisen pelimonopolin kanssa tuottamaan koehenkilöitä perustulokokeeseen, jolla ei ole ajallista loppua. Voittajat palkittaisiin esimerkiksi 540 euron kuukausittaisella summalla loppuelämänsä ajaksi. Kuukausittaista summaa myös inflaatiokorjattaisiin säännöllisesti. Tällainen perustulokoeasetelma voisi olla myös itse itsensä rahoitettava etenkin, jos peliä järjestävä taho palauttaa kaikki pelatut rahat kyseiseen peliin eikä siirrä ylijäämää muihin kohteisiin. Luonnollisesti perustulolotossa syntyvä otos sisältäisi enemmän riskinottajia kuin perinteisemmässä koeasetelmassa, mikä heikentää tulosten yleistettävyyttä. Kokeen avulla ei voi myöskään tutkia erilaisten veroasteiden tai progression vaikutusta. Lisäksi perustulon vaikutuksia yksilön käyttäytymiseen päästäisiin mittaamaan vasta viiveellä, kun riittävä määrä voittajia olisi syntynyt.

## 8 LOPUKSI

Kun kuuntelee perustulon kannattajia, alkaa perustulo kuulostaa ihmelääkkeeltä, joka parantaa kaikki vaivat. Sen kerrotaan muun muassa poistavan sosiaaliturvan loukkuja sekä vähentävän köyhyyttä ja syrjäytymistä. Se tekisi satunnaisen työn aina kannattavaksi ja tukisi itsensä työllistämistä, mahdollistaisi kieltäytymisen epätyytyttävästä työstä ja yksinkertaistaisi sosiaaliturvajärjestelmää (Perkiö 2016). Kärjistäen osa kannattajista näkee perustulon lisäävän vapautta, kun taas osa toivoo sen lisäävän kiirettä. Erilaiset pyrkimykset ovatkin muokanneet aiemmin toteutetuista ja nyt suunnitteilla olevista perustulokokeista ja niissä käytettävistä malleista hyvinkin erilaisia. Emme siis pysty suoraan lainaamaan jotakin toista koetta Suomen kokeen pohjaksi, mutta voimme oppia muista kokeista useita asioita.

## LÄHTEET

Angelucci M, De Giorgi G. Indirect effects of an aid program. How do cash transfers affect ineligibles' consumption? *The American Economic Review* 2009; 99 (1): 486–508.

Angelucci M, Di Maro V. Programme evaluation and spillover effects. *Journal of Development Effectiveness* 2015 (ahead-of-print): 1–22.

Angrist J. Luentomuistiinpanot, Labor Economics -kurssi. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology, 2015.

Aron-Dine A, Einav, L, Finkelstein A .The RAND health insurance experiment, three decades later. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper 18642, 2012.

Ashenfelter O. The labor supply response of wage earners. Julkaisussa: Palmer J, Pechman J, toim. *Welfare in Rural Areas*. Washington, D.C: The Brookings Institution, 1978.

Ashenfelter O. Determining participation in income-tested social programs. *Journal of the American Statistical Association* 1983; 78 (383): 517–525.

Ashenfelter O, Plant M. Nonparametric estimates of the labor-supply effects of negative income tax programs. *Journal of Labor Economics* 1990; 8 (1) Part 2: Essays in Honor of Albert Rees: S396–S415.

Baird S, De Hoop J, Özler B. Income shocks and adolescent mental health. *Journal of Human Resources* 2013; 48(2): 370–403.

Banerjee A. Microcredit under the microscope. What have we learnt in the last two decades, what do we need to know? *Annual Review of Economics* 2013; 5: 487–519.

Banerjee A, Duflo E, Goldberg N ym. A multifaceted program causes lasting progress for the very poor. Evidence from six countries. *Science* 2015a; 348 (6236).

- Banerjee A, Hanna R, Kreindler G, Olken B. Debunking the stereotype of the lazy welfare recipient. Evidence from cash transfer programs worldwide, 2015b. Saatavissa: <<http://economics.mit.edu/files/10849>>. Viitattu 19.12.2015.
- Banerjee A, Karlan D, Zinman J. Six randomized evaluations of microcredit. Introduction and further steps. *American Economic Journal: Applied Economics* 2015c; 7(1): 1–21.
- Beatty TKM, Blow L, Crossley TF ym. Cash by any other name? Evidence on labelling from the UK Winter Fuel Payment. London: Institute for Fiscal Studies, 2011.
- Blattman C, Fiala N, Martinez S. Generating skilled self-employment in developing countries: experimental evidence from Uganda. *Quarterly Journal of Economics* 2014; 129 (2): 697–752.
- Burtless G. The work response to a guaranteed income. A survey of experimental evidence. Federal Reserve Bank of Boston Conference Series Proceedings 1986; 30: 22–59.
- Böckerman P, Kanninen O. Matalapalkkatyön kysyntä ja tarjonta Suomessa. Julkaisussa: Matalapalkkatyö Suomessa. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 1, 2013.
- Cain GG, Wissoker DA. A reanalysis of marital stability in the Seattle-Denver income-maintenance experiment. *American Journal of Sociology* 1990; 95: 1235–1269.
- Cornelisse S, Van Ast V, Haushofer J ym. Time-dependent effect of hydrocortisone administration on intertemporal choice. Rochester, NY: Social Science Research Network, SSRN scholarly paper ID 2294189, 2013.
- Crépon B, Duflo E, Gurgand M ym. Do labor market policies have displacement effects? Evidence from a clustered randomized experiment. *The Quarterly Journal of Economics* 2013; 128(2): 531–580.
- Forget EL. The town with no poverty. The health effects of a Canadian Guaranteed Annual Income Field Experiment. *Canadian Public Policy* 2011; 37(3): 283–305.
- Gentilini U, Honorati M, Yemtsov R. The state of social safety nets 2014. Washington, DC: World Bank Group, 2014. Saatavissa: <[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2014/05/12/000350881\\_20140512111223/Rendered/PDF/879840WP0FINAL00Box385208B00PUBLIC0.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2014/05/12/000350881_20140512111223/Rendered/PDF/879840WP0FINAL00Box385208B00PUBLIC0.pdf)>. Viitattu 15.12.2015.
- Gertler P, Boyce S. An experiment in incentive-based welfare. The impact of Progresa on health in Mexico. Berkeley: University of California, 2001: 30–37.
- Glewwe P, Kassouf AL. The impact of the Bolsa Escola/Familia conditional cash transfer program on enrollment, dropout rates and grade promotion in Brazil. *Journal of Development Economics* 2012; 97 (2): 505–517.
- Greenberg D, Halsey H. Systematic misreporting and effects of income maintenance experiments on work effort. Evidence from the Seattle-Denver experiment. *Journal of Labor Economics* 1983: 380–407.
- Greenberg DH, Shroder M. The digest of social experiments. Washington, DC: The Urban Institute, 2004.

Haushofer J, Shapiro J. Household response to income changes: evidence from an unconditional cash transfer program in Kenya. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology, 2013.

de Holanda Barbosa ALN, Corseuil CHL. Conditional cash transfer and informality in Brazil. *IZA Journal of Labor & Development* 2014; 3 (1): 1–18.

Hum D, Simpson W. A guaranteed annual income. From Mincome to the millennium. *Policy Options* 2001; 22 (1): 78–82.

Madrian B, Shea D. The power of suggestion: inertia in 401(k) participation and savings behavior. *Quarterly Journal of Economics* 2001; 116 (4): 1149–1187.

Mani A, Mullainathan S, Shafir E ym. Poverty impedes cognitive function. *Science* 2013; 341 (6149): 976–980.

Marx A. A lottery financed social experiment: an alternative proposal for a basic income social experiment. *Rutgers Journal of Law & Urban Policy* 2005; 2 (1): 167–185.

Marx A, Peeters H. An unconditional basic income and labor supply. Results from a pilot study of lottery winners. *The Journal of Socio-Economics* 2008; 37: 1636–1659.

Matikka T, Harju J, Kosonen T. Tuloverotuksen vaikutus työn tarjontaan. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 5, 2016.

Morris C. A finite selection model for experimental design of the health insurance study. *Journal of Econometrics* 1979; 11 (1): 43–61.

Mullainathan S, Shafir E. Scarcity. Why having too little means so much. New York, NY: Times Books, 2013.

Munnell AH. Lessons from the income maintenance experiments: an overview. *New England Economic Review* 1987 (May): 32–45.

Perkiö J. Suomalainen perustulokeskustelu ja mallit. Helsinki: Kela, Työpapereita 85, 2016.

Rasella D, Aquino R, Santos CA ym. Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a nationwide analysis of Brazilian municipalities. *The Lancet* 2013; 382 (9886): 57–64.

Rivera JA, Sotres-Alvarez D, Habicht JP ym. Impact of the Mexican program for education, health, and nutrition (Progresá) on rates of growth and anemia in infants and young children. A randomized effectiveness study. *Jama* 2004; 291 (21): 2563–2570.

Saez E. Optimal income transfer programs. Intensive versus extensive labor supply responses. *Quarterly Journal of Economics* 2002; 117: 1039–1073.

Schultz TP. School subsidies for the poor. Evaluating the Mexican Progresá poverty program. *Journal of Development Economics* 2004; 74 (1): 199–250.

SEWA. A little more, how much it is. Piloting basic income transfers in Madhya Pradesh, India. New Delhi: SEWA, 2014.

Shah AK, Mullainathan S, Shafir E. Some consequences of having too little. *Science* 2012; 338 (6107): 682–685.

Standing G. *Beyond the new paternalism. Basic security as equality*. London: Verso, 2002.

Teixeira C. A heterogeneity analysis of the Bolsa Família programme effect on men and women's work supply. Brasilia: International Policy Centre for Inclusive Growth, Working paper 61, 2010.

Thaler R. Mental accounting and consumer choice. *Marketing Science, INFORMS*, 1985; 4 (3): 199–214.

Tversky A, Kahneman D. The framing of decisions and the psychology of choice. *Science* 1981; 211: 453–458.

Tänk. *Homma hallussa. Elämänhallinta – arjen sanastosta yhteiskuntapolitiikan keskiöön*. Helsinki: Ajatushautomo Tänk, 2013.

Tänk. *Miten testata perustulon vaikutuksia? Kenttäkoekulttuurin lyhyt oppimäärä*. Helsinki: Ajatushautomo Tänk, 2014.

Valtioneuvoston kanslia. *Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma*. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, Hallituksen julkaisusarja 10, 2015.

Vanderborgh Y. The basic income guarantee in Europe: the Belgian and Dutch back door strategies. *The Ethics and Economics of the Basic Income Guarantee* 2005: 257–81.

Widerquist K. A failure to communicate. What (if anything) can we learn from the negative income tax experiments. *The Journal of Socio-Economics* 2005; 34: 49–81.

Widerquist K. The basic income grant as social safety net for Namibia: experience and lessons from around the world. *Julkaisussa: Social safety nets in Namibia: assessing current programmes and future options*. Windhoek: Bank of Namibia, 2013.

## LIITTEET

Liite 1: Taulukko Pohjois-Amerikan perustulokokeista.

	<b>The Seattle/Denver Income Maintenance Experiments</b>	<b>The New Jersey Graduated Work Incentive Experiment</b>	<b>The Rural Income Maintenance Experiment</b>	<b>The Gary Income Maintenance Experiment</b>	<b>The Manitoba Basic Annual Income Experiment (Mincome)</b>
Paikka ja aika	Seattle ja Denver, USA. 1970–1977	New Jersey ja Pennsylvania, USA. 1968–1972	Iowa ja Pohjois-Carolina, USA. 1970–1972	Gary (Indiana), USA. 1971–1974	Dauphin ja Winnipeg (Manitoba), Kanada. 1974–1979
Kustannukset	77,5 miljoonaa dollaria (josta 74 % hallinto- ja tutkimuskuluihin)	7,8 miljoonaa dollaria (josta 69 % hallinto- ja tutkimuskuluihin)	6,1 miljoonaa dollaria (josta 61 % hallinto- ja tutkimuskuluihin)	20,3 miljoonaa dollaria (josta 73 % hallinto- ja tutkimuskuluihin)	Alkuperäinen budjetti yli 17 miljoonaa Kanadan dollaria, mikä ylitettiin reilusti.
Käsittelyryhmiä	11 (+1 verrokkiryhmä)	8 (+1 verrokkiryhmä)	5 (+1 verrokkiryhmä)	4 (+1 verrokkiryhmä)	--
Ryhmien koko	93–346 perhettä (yht. 2 414)	46–138 perhettä (yht. 725)	30–70 perhettä (yht. 269)	198–314 (yht. 1 028)	--
Verrokki-ryhmän koko	1 715 perhettä	632 perhettä	318 perhettä	771 perhettä	Verrokkina Dauphinin kaltaisia pikkukaupunkeja.
Kokeen kesto	3 ja 5 vuotta (pienellä osalla 20 vuotta)	3 vuotta	3 vuotta	3 vuotta	Dataa kerättiin 2 vuotta
Perustulon tai tulotakuun koko	95–140 % köyhyysrajasta	50–125 % köyhyysrajasta	50–100 % köyhyysrajasta	75 tai 100 % köyhyysrajasta.	C\$3800, C\$4800 ja C\$5800 vuodessa nelihenkiselle perheelle
Veroaste	50, 70 ja 80 %	30, 50 ja 70 %	30, 50 ja 70 %	40 tai 60 %	35, 50 ja 75 %
Kohderyhmä	Pienituloiset perheet, joissa työkykyinen 18–58-vuotias perheen elättäjä.	Perheet, joissa väh. yksi työkykyinen 18–59-vuotias mies ja joiden tulot eivät ylittäneet 150 % köyhyysrajasta	Maaseudun pienituloiset perheet, jotka etukäteen laskettuna saivat positiivisen tulonsiirron.	Mustat perheet, joissa vähintään yksi alle 18-vuotias lapsi. 60 % yksinhuoltajaperheitä.	Matalapalkkaisia maanviljelijöitä ja itsensä työllistäjiä; työkuontoisia. Dauphinissa koko kaupunki.
Tutkimuskysymyksiä	– Työntarjonta – Avioliittojen pysyvyys – Elämäntavat	– Työntarjonta – Elämäntavat	– Työn tarjonta – Terveys – Koulutus – Kulutusikäyttäytyminen	– Työllisyys – Koulunkäynti ja koulu-menestys – Lapsikuolleisuus ja -sairastavuus – Asuminen	– Työntarjonta – Jälkikäteen tehdyssä analyysissä pureuduttiin terveysvaikutuksiin



	<b>The Seattle/Denver Income Maintenance Experiments</b>	<b>The New Jersey Graduated Work Incentive Experiment</b>	<b>The Rural Income Maintenance Experiment</b>	<b>The Gary Income Maintenance Experiment</b>	<b>The Manitoba Basic Annual Income Experiment (Mincome)</b>
Keskeiset tulokset	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Miesten työn tarjonta väheni 7,3 % kolmen vuoden otoksessa. Viiden vuoden otoksessa se laski 13,6 %.</li> <li>- Myös naisten työn tarjonta laski prosentuaalisesti jopa enemmän kuin miesten, mutta tehtyinä työtunteina vähemmän.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reaalipalkat laskivat 11–17 %.</li> <li>- Työttömyys kasvoi 4,5 %:sta 7,1 %:iin.</li> <li>- Miesten työtunnit eivät vähentyneet tilastollisesti merkittäväällä tavalla.</li> <li>- Vaimojen työskentely väheni 23 %.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tulot, palkkatulot ja tehdyt työtunnit laskivat 13 % verrokkiryhmään verrattuna.</li> <li>- Vaimojen työllisyysaste laski 28 %.</li> <li>- Miesten työllisyydessä ei tapahtunut merkittäviä muutoksia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Miesten työn tarjonta laski 3–6 %, vaimojen ei muuttunut. Yksinhuoltajaäitien työnteko väheni n. 30 %.</li> <li>- Matalatuloisimpien perheiden teini-ikäisten lasten todennäköisyys käydä koulua kasvoi.</li> <li>- Lasten lukutaito kehittyi paremmin.</li> <li>- Syntyi vähemmän alipainoisia lapsia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sairaalakäynnit vähenivät lähes 10 %.</li> <li>- Työn tarjonta laski marginaalisesti: 1 % miehillä, 3 % vaimoilla ja 5 % naimattomilla naisilla.</li> <li>- Koululaisten opintopolut jatkuivat todennäköisemmin ylemmille luokille kuin verrokeissa.</li> </ul>
Kokeen ongelmia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ison työnantajan irtisanomispäätös vei Seattlen alueen lamaan.</li> <li>- Koeryhmän jäsenet aliraportoivat tulonsa.</li> <li>- Satunnaistaminen eri ryhmiin riippui tuloista.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Satunnaistaminen eri ryhmiin riippui tuloista.</li> <li>- Koehenkilöiden tuloraportointia ei tarkastettu, joten valheellinen raportointi oli mahdollista.</li> <li>- Verrokki- ja käsittelyryhmien raportoimiskäyttäytymisessä eroja</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alhainen otoskoko</li> <li>- Epätyypillisempien perhetyyppien yliedustus otoksessa.</li> <li>- Tulojen vilpillinen raportointi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Työmarkkinoita dominoi terästeollisuus, joka ei tarjonnut osa-aikaisia työpaikkoja.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Loppua kohden kokeen rahoitus vaikeutui ja poliittinen tuki suli, jolloin kunnollisia analyyseja ei tehty kokeen yhteydessä. Kokeen dataa on analysoitu vasta 30 vuoden jälkeen.</li> </ul>
Muita havaintoja	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Viiden vuoden ryhmässä Seattle-Denver-kokeessa havaittiin suurempia käyttäytymisvaikutuksia kuin kolmen vuoden ryhmässä myös saman keston jälkeen.</li> </ul>				<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kokeen ajateltiin olevan pilotti, jota seuraa mallin yleinen käyttöönotto. Tämä on luultavasti vaikuttanut koehenkilöiden käyttäytymiseen.</li> </ul>

## Liite 2: Progresan tutkimuskaavio.

Tutkimusasetelma eräässä Progresaan liittyvässä tutkimuksessa, jossa selvitetään parantuneen ravinnon vaikutuksia lapsiin (Rivera ym. 2004).

