

5.9.2016

Julkinen

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ LAIKSI PERUSTULOKOKEILUSTA

Viitteenne: STM051:00/2016

1 Sitran lausunnon lähtökohdista

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt Sitralta lausuntoa laista perustulokokeiluksi. Kiitämme mahdollisuudesta lausua asiassa. Lausuntomme perustuu Sitran asemaan riippumattomana tulevaisuusorganisaationa. Arvioimme esitystä erityisesti hyvinvoinnin ja sosiaaliturvan pitkän ajan kehitysmahdollisuuksien näkökulmasta.

Sitran tekemässä tai rahoittamassa ennakoitavissa mahdollinen tarve kokeilla tai ottaa käyttöön perustuloa on noussut esiin säännöllisesti jo vuosien ajan. Loppuvuodesta 2014 Sitra rahoitti selvityshanketta, jossa tutkittiin tarvetta ja mahdollisuuksia toteuttaa perustulokokeilu Suomessa. Ajatushautomo Tänkin toteuttaman selvityksen pohjalta Sitra on ehdottanut perustulon kokeilemistä Suomessa, sillä se saattaisi tarjota eväitä uudistaa sosiaaliturvaamme yhä paremmin tulevaisuuden kehityssuuntiin sopivaksi. Sitra on ollut myös Kansaneläkelaitoksen johtaman perustulokokeilun selvityskonsortion jäsen sen asettamisesta alkaen.

Menetelmällisesti erilaiset kokeilut soveltuvat erityisen hyvin nopeasti muuttuvan ja keskinäisriippuvaisen yhteiskunnan tarpeisiin. Satunnaistetuilla kenttäkokeilla voidaan kerätä luotettavaa tietoa päätöksenteon pohjaksi. Perustulosta kenttäkokeella saatava tieto on arvokasta sosiaalietuusjärjestelmämme kehittämisessä riippumatta siitä, johtaako se perustulon käyttöönottoon vai ei.

2 Esitetyn kokeilun tavoitteista ja lähtökohdista

Näemme nykyisen sosiaaliturvajärjestelmän kehitystarpeet hyvin samansuuntaisesti kuin lakiesityksen yleisperusteluissa on esitetty. Tulevaisuudessa tarve pienekin työpanoksen kannustavuuden kasvattamiseen tulee korostumaan.

Esitykseen kirjattuna tavoitteena on arvioida, voidaanko perustulon avulla uudistaa sosiaaliturvaa siten, että erityisesti työn tekemiseen liittyvät kannustinloukut vähenisivät. Tämä asemointi on näkemyksemme mukaan hyvä. Perustulokokeilu on nimenomaan tapa lisätä ymmärrystämme sosiaaliturvan kokonaisuudesta ja sen kehitysmahdollisuuksista.

Näistä lähtökohdista siirtyminen lakiesityksessä valittuun perustulokokeilun kohdejoukkoon eli työttömiin työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa saaviin on puutteellisesti perusteltu. Lakiesityksen yleisperusteluissa olisi hyvä asemoida valittu kohdejoukko paljon huolellisemmin kuvattuun nykytilaan sekä esityksen tavoitteeseen. Perustelujen olisi tärkeää vastata seuraaviin kysymyksiin:

- Kuinka kattavasti ja millä perusteilla valittu kohdejoukko vastaa esitettyyn tavoitteeseen ja nykytilassa havaittuihin korjaustarpeisiin?

- Mitä osia nykytilan ongelmista sekä laajemmasta tavoitteesta ei kateta nyt valitulla kohdejoukolla?
- Millä toimenpiteillä kattamatta jääviä osia olisi mahdollista täydentää myöhemmin?

Valittu kohdejoukko rajauksineen luo melko jäykät puitteet havainnoida työllisyyden ja työelämän muutoksia. Asetelmasta heijastuu ajatus siitä, että ihmiset joko ovat työmarkkinoilla tai eivät ole, ja he ovat joko työttöminä tai työllistyneinä. Monimuotoistuvaa työelämää, eli välimuotoja tai joustavasti tapahtuvaa siirtymää työllisyyden ja työttömyyden välillä ei juurikaan huomioida. Tämä näkyy mm. vastemuuttajien valinnassa. Ensisijaiseksi vastemuuttujaksi valittu työllisyys voi osoittautua jäykäksi ja määritelmiltään ongelmalliseksi tai monitulkintaiseksi vastemuuttujaksi. Nähdäksemme joustavamman käsityksen työllisyyden välimuodoista antaisi työpanoksen tai työtuntien seuraaminen keskeisenä vastemuuttujana. Esimerkiksi vanhuuseläkkeellä olevien osalta esityksessä todetaan ykskantaan, ettei heidän työllistymisensä ole tavoiteltavaa. Kansantalouden näkökulmasta kuitenkin työpanoksen, eli työtuntien lisääminen olisi positiivista minkä tahansa väestöryhmän taholta.

Työvoimahallinnon palveluihin osallistuminen näyttäytyy hieman erikoisena valintana keskeiseksi vastemuuttujaksi, koska sillä ei liene yhteiskunnallista itseisarvoa. Voi myös kysyä, mitä hyödyllistä tietoa kyseisten vastemuuttujan muutoksista saadaan? Kenties vastemuuttujalla tavoitellaan epäsuoraa tietoa siitä, kuinka suuressa roolissa vastikkeellisuus ja/tai tarveharkinta nykymallissa on? Vai halutaanko ymmärtää työvoimahallinnosta mahdollisesti vapautuvien resurssien määrää, jos vastaava malli otettaisiin käyttöön? Tämän vastemuuttujan valintaperusteet ja vaihtoehdot olisi hyvä perustella paremmin. On odotettavissa, että työvoimahallinnon palveluiden käyttö pienenee, jos ne määritetään vapaaehtoisiksi pakollisen sijaan. Voiko palveluiden käyttö kertoa myöskin palveluiden laadusta ja houkuttelevuudesta? Työvoimapalveluiden tutkiminen ei kuitenkaan liity perustulokokeilukokeilun ensisijaisiin tavoitteisiin.

Vastemuuttajien määrittelyssä kannattaisi tiukasti kolmeen ensisijaiseen vastemuuttajaan rajautumisen sijaan hyödyntää ensisijaisten ja toissijaisten vastemuuttajien joukkoa. Ensisijaisia vastemuuttajia voi olla esimerkiksi kolme ja toissijaisia vastemuuttajia enemmän.

Sosiaaliturvajärjestelmän kokonaisuuden näkökulmasta tarkasteltuna vähintään toissijaisten vastemuuttajien joukkoon olisi syytä sisällyttää hyvinvointiin liittyviä vastemuuttajia kuten koettu hyvinvointi tai elämänhallinnan tunne. Parantaako vai heikentääkö esimerkiksi pakollisten työvoimapalveluiden poistaminen elämänhallintaa? Samaten esimerkiksi vaikutuksia itsensä työllistämiseen olisi hyödyllistä seurata.

Nyt määriteltyjä vastemuuttajia laajempaan arviointiin ja seurantatutkimukseen olisi hyvä varata laissa mahdollisuus. Nyt kokeen aikana tapahtuvaan seurantaan varataan oikeus ainoastaan Kansaneläkelaitokselle ja sen voidaan katsoa koskevan ainoastaan ennalta määriteltyjä vastemuuttajia. Perustulokokeilun yhteydessä olisi kuitenkin jopa historiallinen mahdollisuus toteuttaa myös laajempaa ja monipuolisempaa kysely- ja haastattelututkimusta jo kokeilun aikana, myös muiden tahojen kuin Kansaneläkelaitoksen toimesta. Itse kokeilun

toimeenpanijana ja pääasiallisena seuraajana Kansaneläkelaitos on erinomainen valinta. Kokeilua varten perustettava *Perustulokokeilurekisteri* on hyvin tärkeä seurannan ja arvioinnin näkökulmista.

On erityisen huomionarvoista, että kenttäkoemenetelmän testaaminen ja käyttöönotto mainitaan erikseen kokeilun tavoitteena. Kyseessä on toistaiseksi alihyödynnetty tapa kerätä luotettavaa tietoa päätöksenteon pohjaksi. Siksikin on tärkeää, että perustulokokeilu suunnitellaan ja toteutetaan huolellisesti ja perustuloon liittyvien löydösten lisäksi arvioidaan kokeilua myös kenttäkoemenetelmän näkökulmasta. Kenttäkokeiden käyttöä jatkossa ei tulisi kytkeä liiaksi siihen, onnistuuko nyt järjestettävä koe, vaan kokeen opit tulisi hyödyntää, jotta jatkossa kenttäkokeita osattaisiin tehdä yhä paremmin.

3 Kokeilun toteutustapa on pääosin erittäin hyvä

Perustulokokeilun toteuttaminen satunnaistettuna kenttäkokeena on kansainvälisestäkin arvioiden poikkeuksellisen edistyksellinen linjaus. Jotta kenttäkokeesta saatavat tulokset ovat luotettavia, on koeasetelma suunniteltava ja toteutettava huolellisesti. Lakiesitys huomioi nämä vaatimukset pääosin erittäin hyvin.

Keskeisinä tulosten luotettavuuden takaavina piirteinä laissa on tärkeää säilyttää esityksen mukaisesti satunnaistettu valtakunnallinen otos sekä pakollinen osallistuminen valikoitumisharhan ehkäisemiseksi. Otoksen koko valitusta kohderyhmästä on tarkastettu asianmukaisesti voimalaskelmin ja se on riittävä kun tutkitaan lähtötilanteessa työttömiä työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa saavia. Myös verrokkiryhmä on huolellisesti määritelty ja sitä koskevien tietojen saaminen ja vertailukelpoisuus on varmistettu. Kahden vuoden kesto vastaa selvitysryhmän suositusta kokeilun minimikestoksi.

4 Puutteet esitetyssä toteutuksessa

Siinä missä esitys huomioi hyvin tulosten luotettavuuden, suurimmat puutteet esityksessä liittyvät tulosten yleistettävyyteen. Koeasetelmalla saadaan tietoa ainoastaan suhteellisen rajalliseksi määritellystä kohdejoukosta. Vaikka erilaisia muita alaryhmiä, kuten ikäluokkia, voidaan tarkastella tulosten valossa, nämä tulokset ovat sidottuja ainoastaan työttömien työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa saavien ryhmään, eikä niitä voi yleistää koskemaan laajemmin esimerkiksi samaa ikäryhmää. Tämä on esitetyn kokeilun ehdottomasti heikoin puoli.

Perustelut kohdejoukon rajaamisesta näin kapeaksi ovat niukat ja melko ylimalkaiset. Esitetyn tiedon valossa kokeilu ei tule tarvitsemaan edes kaikkea sille budjetoitua rahaa. Kokeilun rajaamista budjetoituakin suppeammaksi ei perustella kunnolla. **Keskeisin parannusehdotuksemme olisi täydentää hallituksen esityksen mukaista kokeilua kahteen tai kolmeen muuhun kohdejoukkoon keskittyvällä perustulokokeilujen sarjalla. Näistä täydentävistä kokeiluista voitaisiin säätää erilliset kokeilulait, ja kokeilut voisivat alkaa esimerkiksi vuoden 2018 alusta.**

Esimerkiksi nuorten ja/tai opiskelijoiden sekä itsensä työllistäjien ja toimeentulotukea saavien kohderyhmät ansaitsivat perusteellisempaa harkintaa

suhteessa perustuloon. Lakiesityksessä nuoriin ja opiskelijoihin liittyvissä perusteluissa on osin ristiriitaisuutta. Esimerkiksi kerrotaan, ettei opiskelun tavoitteena ole työllistyä. Yleisesti kuitenkin opiskelun yksi keskeinen tavoite lienee nimenomaan on työllistyä – tosin mahdollisesti kahden vuoden kokeilu-aikaa hieman pidemmällä aikavälillä. Lisäksi on epäselvää, nopeuttaisiko vai hidastaisiko perustulon saaminen valmistumista ja sitä kautta työmarkkinoille siirtymistä. Yksi valmistumista viivyttävistä seikoista on kuitenkin opiskeluaikana työskentely toimentulon turvaamiseksi. Juuri nuorten ja opiskelijoiden osalta perustulokokeilulla olisi mahdollista saada arvokasta tietoa kohderyhmän käyttäytymisestä. Mielenkiintoista ja tärkeää tietoa saadaan sen sijaan jo tällä kokeilulla työttömien opiskeluun siirtymisestä.

Osin kohdejoukon rajalisuudesta johtuen on loogista, että selvitysryhmän ehdottama valtakunnallista satunnaistettua otosta täydentävä alueellinen täydentävä otos on pudotettu pois. Rajallisella kohdejoukolla ei ole mahdollista saada dynaamisia vaikutuksia edes alueellisella tasolla. Jos kohdejoukkoja olisi mahdollista myöhemmin laajentaa, voisi täydentävää alueellista kokeilua harkita uudelleen.

Kokeilu ehdotetaan toteutettavaksi nykyisellä veroasteikolla. Tämä heikentää edelleen tulosten yleistettävyyttä. Jotta malli olisi edes teoriassa yleistettävissä koko väestön tasolle, tulisi veromallin huomioida perustulon taloudelliset vaikutukset. Ideaalitulanteessa kokeiluvaiheessa testattaisiin useampaa erilaista veromallia. Jos testataan vain yhtä veromallia, paras valinta ennen tulorekisterin käyttöönottoa olisi progressiivinen malli, jota säädettäisiin siten, että perustulo verotetaan pois keski- ja suurituloisilta ja malli kokonaisuudessaan on mahdollisimman lähellä kustannusneutraalia. Valittu kokeilu nykyisellä veromallilla antaa kuitenkin rajatun kohdeyleisön osalta varsin realistisia ja luotettavia tuloksia, sillä kohderyhmä on keskimäärin pienituloinen, eikä yllä kuvattu ideaaliveromalli ole heidän osaltaan suuresti nykymallista poikkeava.

Ideaalitulanteessa kokeiltaisiin useampaa perustulon tasoa. Nykyisen perusturvan tasosta poikkeavat tasot on rajattu kokeilun ulkopuolelle yhdenvertaisuuden ja perustuslaillisen tarkastelun näkökulmasta. Mahdollisten lisäkokeilujen ja lisäkohdejoukkojen kohdalla olisi ehkä mahdollista valita jokin muu kokeiltava perustulon taso siten, että yhdenvertaisuus säilyisi kohderyhmän sisällä. Esimerkiksi opiskelijoihin ulotettavassa kokeilussa olisi periaatteessa mahdollista kokeilla hieman alhaisempaa tasoa ilman, että kokeeseen valitut joutuisivat vertailuryhmäänsä heikompaan asemaan. Samoin jollekin kohderyhmälle olisi hyvä päästä kokeilemaan nykyistä perusturvaa korkeampaa tasoa.



Mikko Kosonen
Yliasiamies



Paula Laine
Johtaja, Strategia



Timo Lindholm
Johtaja, Uusi työelämä
ja kestävä talous