

Johanna Perkiö  
YTM, tohtorikoulutettava  
Tampereen yliopisto

## **Lausunto Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle hallituksen esityksestä laeiksi perustulokokeilusta sekä tuloverolain 92 §:n ja ennakkoperintälain 17 §:n väliaikaisesta muuttamisesta**

### **Kokeiluehdotus ja perustulon määritelmä**

Lakiluonnoksessa määritelty perustulo vastaa vakiintunutta perustulon määritelmää sikäli, että se maksetaan saajalle ilman ehtoja ja mahdollisia sanktioita ja kyseessä on henkilökohtainen etuus johon esimerkiksi puolison tulot eivät vaikuta. Kokeiluun valitut Kelan työmarkkinatuen tai työttömän peruspäivärahan piirissä marraskuussa 2016 olevat henkilöt saavat perustuloa riippumatta siitä hakevatko tai ottavatko he vastaan tarjottua ansiotyötä tai osallistuvatko heille tarjottuihin aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteisiin. Koska päälle tarvitaan vielä muita etuuksia kuten asumistukea, on kyseessä osittaisen perustulon malli. On tärkeää, että kokeiltava malli on vastikkeeton. Kokeiltavan mallin kautta päästään tutkimaan sitä, onko sanktioilla todellisuudessa vaikutusta henkilöiden työllistymiseen tai työvoimapalveluiden käyttöön.

Perustulo on kuitenkin määritelmällisesti myös universaali, eli kattaa koko väestön. Siltä osin kuin kokeilumallin otos rajoittuu vain Kelan työttömyysetuuksia saaviin, ei kokeilumalli vastaa perustulon määritelmää eikä anna tietoa perustulon toimivuudesta koko väestön tasolla. Jos halutaan testata perustulon vaikutuksia koko väestön tasolla, olisi valittavan otoksen edustettava kaikkia väestöryhmiä. Tämä toivottavasti tulee ajankohtaiseksi kokeilun myöhemmässä vaiheessa. Kokeilun rajoittaminen ensivaiheessa Kelan työttömyysetuuksia saaviin on perusteltua johtuen käytännön aikataulurajoitteista ja käytössä olevien resurssien niukkuudesta. Tämä ryhmä on merkittävä nykyisen sosiaaliturvan loukuista kärsivä ryhmä, jota perustulon käyttö hyödyttäisi työn ja sosiaaliturvan yhteensovittamisessa.

Käytännön rajoitteista johtuen 1.1.2017 alkaen kokeiltava malli ei vastaa todellista perustulomallia myöskään siltä osin, että perustuloa saavien henkilöiden ansiotuloverotukseen ei tule muutoksia. Yleisesti ottaen perustulomalleihin liittyy aina muutoksia ansiotuloverotuksessa siten, että perustulon tuoma tulonlisäys peritään asteittain takaisin, kun henkilön tulot kasvavat. On tosin olemassa myös malleja, joissa perustulon koko rahoitus perustuisi esimerkiksi kulutusveroihin. Joka tapauksessa on jo moneen otteeseen tuotu esiin, että nyt kokeiltava malli jossa tuloverotus säilyisi ennallaan ei ole toteuttamiskelpoinen Suomen oloissa, jollei verojärjestelmän muihin osiin tehtäisi radikaaleja muutoksia. Jotta päästäisiin testaamaan todellisen toteuttamiskelpoisen perustulomallin vaikutuksia olisi tärkeää, että kokeilun myöhemmissä vaiheissa kokeeseen osallistuvien henkilöiden tuloverotus muuttuisi perustulomallia vastaavaksi.

## Kokeilun päämäärät ja niiden saavuttaminen

Kokeilun ensisijaisena tavoitteena on tutkia, vaikuttaako työttömän vähimmäisetuuden nettotasoa vastaava perustulo Kelan työttömyysetuutta saavien henkilöiden työmarkkinakäyttäytymiseen. Hallitus on kiinnostunut erityisesti siitä, auttaisiko perustulomalli poistamaan sosiaaliturvan kannustinloukkuja ja edistämään työttömyysetuutta saavien henkilöiden työllistymistä. Ensisijainen vastemuuttaja kokeilussa on työllisyys. Toissijaisia arviointikohteita ovat perustulon vaikutus työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautumiseen, työvoimahallinnon palveluihin osallistumiseen sekä perustulon aiheuttamat muutokset perustuloa saavien tuloissa. Lakiluonnosta taustoittavassa tekstissä kuitenkin mainitaan, että myöhemmissä tutkimuksissa on mahdollista kiinnittää huomiota myös terveyteen, kouluttautumiseen tai subjektiiviseen hyvinvointiin liittyviin kysymyksiin.

Kokeilua on kritisoitu siitä, että se ei tunnista työn moninaisuutta ja jättää ulkopuolelle monia perustulosta potentiaalisesti hyötyviä ryhmiä, kuten esimerkiksi yrittäjät, itsensätyöllistäjät, apurahoilla työskentelevät, opiskelijat ja silpputyöntekijät. Kokeilun ulottaminen työttömien lisäksi muihin työmarkkinoiden reunalla toimiviin ryhmiin antaisi perustulon vaikutuksista työmarkkinakäyttäytymiseen moniulotteisemman kuvan ja vastaisi paremmin tämän päivän työelämää. Myös alle 25-vuotiaiden jättämistä kokeilun ulkopuolelle on kritisoitu. Alle 25-vuotiaat on rajattu pois sillä perusteella, että heidän ensisijainen tavoitteensa on tutkinnon suorittaminen. Kuitenkin moni alle 25-vuotias on jo tutkintonsa suorittanut tai pitää mahdollista välivuotta, jos toivottu opiskelupaikka on jäänyt saamatta. Paikkaansa työmarkkinoilla etsivillä nuorilla perustulon vaikutuksia paitsi perinteiseen työllistymiseen tai yritystoimintaan, myös ajankäyttöön laajemmin olisi erityisen mielenkiintoista tutkia. Opiskelijoiden osalta olisi mahdollista tutkia perustulon vaikutuksia esimerkiksi työskentelyyn opintojen ohessa ja tutkintojen suorittamiseen.

Kokeiltava perustulomalli mahdollistaa sen, että henkilö voi itse valita missä määrin käyttää aikaansa (ansiotyön rinnalla tai sijasta) esimerkiksi hoivaan, vapaaehtoistyöhön, opiskeluun, johonkin omaan projektiin tai vaikkapa alustatalouden piirissä tapahtuvaan toimintaan. Olisikin tärkeä kerätä tietoa myös koehenkilöiden ajankäytöstä, jotta perustulon vaikutuksista ihmisten valintoihin saadaan monipuolisempi kuva. Pois työstä ei tarkoita yksiselitteisesti vapaa-aikaa, vaan aikaa voidaan käyttää monella eri tavalla.

Koeasetelma sisältää rajoituksia myös itse pääkysymykseen (edistääkö perustulo työllistymistä) vastaamisessa. Yhtäältä kokeiltava malli sisältää ylimitoitettut kannusteet kokoaikatyöhön, koska verotusta ei ole kytketty perustulomalliin. Toisaalta kannustinloukkuja jää edelleen satunnaiseen matalapalkkaiseen työhön, joka kuitenkin on kokeiluryhmään kuuluville todennäköisin tapa työllistyä. Tämä johtuu siitä, että asumistuki, toimeentulotuki ja sosiaaliturvan lapsikorotukset säilyvät perustulon lisänä. Lisäksi työttömyysturvan suoja-osasta johtuen alle 300 euron kuukausituloilla taloudelliset kannusteet eivät poikkea normaalia työttömyysetuutta saavan kannusteista. Kelan tutkimusryhmän laatiman mikrosimulaatiolaskelman perusteella kokeiltava perustulomalli nostaisi työllistyvän yksin asuvan henkilön käteen jääviä tuloja kaikilla tulotasoilla, eli perustulomalli sisältäisi nykyistä työttömyysturvaa paremmat taloudelliset kannusteet. Kuitenkin erityisesti perheellisten henkilöiden kohdalla kannustinloukkuja jäisi johtuen siitä, että perustulon päälle jäävät etuudet ovat ruokakuntakohtaisia ja myös lasten päivähoitomaksut tulosidonnaisina sisältävät omat loukkunsa. Jatkossa voisi olla tarpeen kokeilla myös korkeampaa perustulon tasoa joka korvaisi ainakin toimeentulotuen perusosan.

Taloudellisten kannustinloukkujen lisäksi kokeilulain taustoituksessa mainitaan sosiaaliturvan hakemiseen ja myöntämiseen liittyvät psykologiset kannustinloukut eli byrokratialoukut. Byrokratialoukkujen merkitystä työllistymiselle olisi hyvä selvittää kokeilun loppuarvioinnissa kyselyin tai haastatteluin.

Perustulokokeilulla uskotaan saatavan tietoa myös siitä, toimisiko perustulo kannustimena yritystoiminnalle. Kokeilussa havainnoidaan, kuinka moni kokeiluun osallistuvista henkilöistä ryhtyy yrittäjiksi. Kokeiltava perustulomalli saattaa kannustaa aloittamaan yritystoiminnan niissä tapauksissa, joissa henkilö voi uskoa, että yritystoiminta tarjoaa täyden toimeentulon kahden vuoden kokeilun loppuessa. Sen sijaan kahden vuoden koeaika saattaa olla liian lyhyt sen tutkimiseen, kannustaisiko perustulo osa-aikaiseen tai kausittaiseen yrittämiseen. Kokeilun loppuessa vain osittain työllistävän yritystoiminnan aloittanut henkilö saattaisi joutua lopettamaan yritystoiminnan päästäkseen jälleen työttömyysetuuksien piiriin.

Kotihoidontukea kritisoidaan usein siitä, että se kannustaa erityisesti naisia jättäytymään vuosiksi pois ansiotyöstä. Perustulon on epäilty toimivan saman tyyppisenä ”naisansana”. Toisaalta perustulo voisi kotihoidontukea paremmin mahdollistaa satunnaisen työnteon tai pienimuotoisen yritystoiminnan. Jotta perustulon vaikutuksesta lastaan kotona hoitavien vanhempien (ensi sijassa äitien) työllistymiseen saataisiin faktatietoa, olisi hyvä ulottaa kokeilu jatkossa myös kotihoidontukea saaviin.

### **Tutkimusasetelma ja jatkotutkimuskohteet**

Valtakunnallisella tasolla toteutettu kenttäkoe, johon osallistujat valitaan satunnaisotannalla ja osallistuminen on pakollista vastaa tieteellisen tutkimuksen kriteerejä. Kokeiluryhmää riittävän hyvin vastaavan verrokkiryhmän käyttö takaa tutkimustulosten luotettavuuden. Koeasetelma sisältää kuitenkin useita rajoituksia siinä, miten pitkälle vietyjä johtopäätöksiä perustulomallin toimivuudesta voidaan sen perusteella tehdä. Ensinnäkään kokeilu ei mahdollista huomion kiinnittämistä kysyntätekijöihin työllistymistä tutkittaessa. Tämä on erityisen tärkeää siksi, että kokeiluryhmässä (työttömän vähimmäisetuuksia saavat) on painotusta pitkäaikaistyöttömiin tai muuten vaikeasti työllistyviin verrattuna esimerkiksi ansiosidonnaista työttömyysturvaa saaviin. Oma kysymyksensä on se, missä määrin näiden henkilöiden työllistymisen esteenä on kannustin- tai byrokratialoukut ja missä määrin on kyse siitä, että heidän työllistymismahdollisuutensa ovat vähäisiä.

Jotta perustulon vaikutuksista saataisiin sen tasoista tietoa joka voisi oikeasti toimia päätöksenteon pohjana, kokeilun budjettia tulisi kasvattaa ja kokeiluaikaa pidentää. Valtakunnallisen, laajasti eri väestöryhmiä edustavan kokeilun rinnalla olisi tarpeen toteuttaa myös alueellisia kokeiluja. Näin saataisiin paremmin tietoa siitä, vaikuttaisiko perustulo esimerkiksi työnantajien toimintaan tai synnyttäisikö se (kuten usein ennustetaan) uudenlaisia ihmisistä itsestään lähteviä taloudellisen tai sosiaalisen toiminnan muotoja. Alueellisessa kokeilussa pystyttäisiin näkemään, miten ihmiset järjestäisivät elämänsä silloin kun muutkin läheiset ja naapuruston asukkaat saavat perustulon. Olisiko niin että lisääntynyt työn tarjonta (jota perustulokokeilussa tavoitellaan) johtaisi myös tarjolla olevien työmahdollisuuksien lisääntymiseen? Tarjoaisivatko yritykset tai yksityiset henkilöt nykyistä enemmän lyhytkestoisia

työtehtäviä? Alkaisivatko perustuloa saavat kunnan tai kaupunginosan asukkaat organisoida uudenlaisia tapoja järjestää esimerkiksi koululaisten iltapäivätoimintaa tai lasten ja vanhusten hoitoa? Näitä perustulokeskustelussa usein esiintyviä toiveita ja ennusteita olisi mahdollista tutkia ainoastaan laajojen ja useampia vuosia kestävien kokeilujen kautta.

Nykyinen koeasetelma ei mahdollista myöskään sen tutkimista, aiheuttaisiko perustulo työmarkkinoilla liikettä toiseen suuntaan, eli sitä että työssä olevat lyhentäisivät työaikaansa tai siirtyisivät pois ansiotyöstä. Myös sellaiset kysymykset kuin pitenisikö tai lyhenisikö työttömyysjakso työttömäksi jäämisen jälkeen tai tapahtuisiko työmarkkinoilla siirtymiä esimerkiksi palkkatyöstä yrittäjäksi, ammatinvaihtoa, kouluttautumista tai vaikkapa omaishoitajaksi ryhtymistä jäävät kokeilussa vastaamatta. Näitä kysymyksiä olisi mahdollista tutkia vain laajentamalla kokeilua useisiin väestöryhmiin ja pidentämällä kokeiluaikaa huomattavasti. Joka tapauksessa kokeilun seuraavassa vaiheessa kokeilu olisi hyvä ulottaa myös työssäkäyviin. Jos tuloverotus toimisi perustulomallin mukaisesti, eli perustulon tuoma tulonlisäys perittäisiin takaisin ansiotuloverotuksessa, ei työssäkäyvien ottamisesta mukaan kokeiluun koituisi merkittäviä ylimääräisiä kustannuksia.

Yleisesti ottaen nykyinen koeasetelma antaa siis varsin rajoitetusti tietoa perustulomallin vaikutuksista. Yksi tärkeimmistä nykyisellä koeasetelmalla saatavista tuloksista on se, missä määrin työttömyysturvan sanktiot vaikuttavat henkilöiden työllistymiseen ja halukkuuteen osallistua koulutuksiin ja muihin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin. Koeasetelman kautta voidaan tutkia myös sitä kysymystä, missä määrin taloudellisten ja psykologisten kannusteiden parantaminen lisää työllisyyttä ryhmässä, jossa painotus on vaikeasti työllistyviin.

Yksi keskeinen perustulokokeiluun liittyvä kysymys on se, mitä johtopäätöksiä tehdään, jos esimerkiksi osoittautuu, että työllisyys ei koeryhmällä merkittävästi lisäännä perustulon vaikutuksista. Onko kyse siitä, että perustulomalli on toimimaton vai siitä, että kokeiluryhmään valittujen työttömyyden taustalla on muita tekijöitä (eli kannustinloukkujen purkaminen ei edistäkään heidän kohdallaan työllistymistä toivotulla tavalla). Entä jos perustulomallin muut vaikutukset (sikäli kun niitä tutkitaan) osoittautuvat positiivisiksi mutta vaikutukset työllisyyteen neutraaleiksi tai negatiivisiksi?

Kokeilussa ollaan kiinnostettu perustulon vaikutuksista yksilöiden käyttäytymiseen mutta mainitaan myös mahdollisuus hyvinvointivaikutusten tutkimiseen. Näitä molempia on mahdollista lähestyä hyvin monesta eri näkökulmasta. Miten esimerkiksi koehenkilön alentunut työn tarjonta tulkitaan, jos selviää että hän käyttää aikansa vapaaehtoistyössä joka johtaa usean henkilön subjektiivisen hyvinvoinnin lisääntymiseen? Tai jos nuori koehenkilö käyttää aikaansa ansiotyön sijasta kännykkäpelien ohjelmointiin joka johtaa myöhemmin menestyneeseen yritystoimintaan? Jos perustulokokeilu halutaan toteuttaa kunnolla, päädytään lopulta melko perimmäisten kysymysten äärelle siitä, mitä perustulomallilla ensisijaisesti tavoitellaan, miten työ määritellään ja millaisille periaatteille yhteiskuntapolitiikan tulisi rakentua.