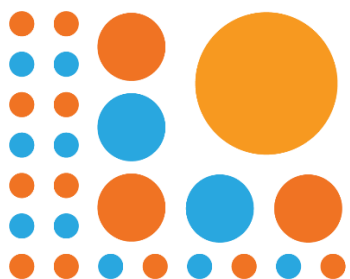


Kenttäkokeet sosiaaliturvan uudistamisen apuvälineenä

SOSIAALI
TURVA 2030



Kokeileva
Suomi

Sisälllys

Esipuhe.....	3
1. Johdanto - Kokeilujen avulla opimme mikä toimii	4
1.1. Yhteiskunnallisen kokeilun tekeminen kenttäkokeena.....	5
2. Kenttäkokeen valmistelun vaiheet	6
2.1. Ongelman kuvaus	6
2.2. Ratkaisun kuvaus.....	6
2.3. Tavoiteltava vaikutus.....	7
2.4. Aiempaan tutkimukseen perehtyminen	7
2.5. Vaikutusten arviointi mikrosimuloinnilla	7
2.6. Käsittelyn kuvaus	8
2.7. Tutkimuskysymykset ja lopputulemat	8
2.8. Mittaaminen.....	9
2.9. Satunnaistamis- ja havainnointiyksikköjen määrittely.....	9
2.10. Satunnaistamisen toteuttaminen	9
2.11. Alueen valinta.....	10
2.12. Otoskoko	10
2.13. Kesto	10
2.14. Kustannukset.....	11
2.15. Eettiset kysymykset.....	11
2.16. Juridiset reunaehdot.....	12
2.17. Arviointi	13
2.18. Tulosten hyödyntäminen	14
Liite 1 - Perustulokokeen mahdollisia tutkimuskysymyksiä	15

Esipuhe

Suomalainen sosiaaliturvajärjestelmä on ollut oman aikansa huipputuote, mutta sen käyttöliittymä ja toimivuus muuttuneessa maailmassa ei vastaa enää kansalaisten tarpeita. Siksi sitä täytyy uudistaa, mutta mihin suuntaan ja minkälaiseksi. Rohkeiden uudistusten tiellä on usein epävarmuus niiden vaikutuksista. Näistä taas voitaisiin saada tarkempaa tietoa kokeilemalla erilaisia malleja. Tältä pohjalta uudistuksia voitaisiin lähteä tekemään rohkeammin ja varmemmin mielin.

Tämä raportti kokoaa yhteen vinkkejä ja näkökulmia kokeilemiseen hyödyntäen myös aiemmin julkaistuja selvityksiä ja raportteja. Näitä ovat olleet Kelan työpapereita -sarjassa julkaistu ”Mitä voimme oppia maailmalla järjestetyistä perusturvaan liittyvistä kokeista?”, ajatushautomo Tänkin ”Miten testata perustulon vaikutuksia? – Kenttäkoekulttuurin lyhyt oppimäärä”, VN TEAS-selvitys ”Ideasta kokeiluun? Esiselvitys perustulokokeilun toteuttamisvaihtoehdoista” sekä iso-britannialaisen The Behavioral Insights Teamin ”Test, Learn, Adapt: Developing Public Policy with Randomised Controlled Trials”.

Hyvin kokeiltu on lähes tehty.

Erityisasiantuntija Markus Kanerva
Kokeileva Suomi -hanke
Strategiaosasto
Valtioneuvoston kanslia

1. Johdanto - Kokeilujen avulla opimme mikä toimii

Perusturvan ja toimeentulon uudistushanke Toimi on valmistellut sosiaaliturvan kokonaisuudistusta yhdessä parlamentaaristen toimijoiden kanssa. Valtioneuvoston käynnistämä hanke alkoi syyskuussa 2017 ja se päättyi helmikuussa 2019. Hankkeen tehtävänä on ollut tukea poliittisia toimijoita ja puolueita perusturvan uudistavien näkemysten muodostamisessa ja seuraavissa hallitusneuvotteluissa tehtävissä päätöksissä. Työvälineenä on ollut Sosiaaliturva 2030 -vaihtoehtokartta, jossa on kolme aihiota sosiaaliturvan perusvalinnoiksi:

1. Kotitalouskohtainen, vastikkeellinen: Tavoite turvata perustoimentulo tilanteissa, joissa ei ole oikeutta työ- ja vakuutusperusteiseen turvaan
2. Kotitalous- ja yksilökohtainen, vastikkeellinen: Tavoite uudistaa sosiaaliturva ja palvelut työhön ja osaamisen kehittämiseen vahvasti kannustavaksi
3. Yksilökohtainen, vastikkeeton: Tavoite tarjota selkeää perusturva ilman velvoitteita.

Kesään 2019 mennessä Suomessa aloittaa uusi hallitus, joka äänestäjiltä saadun mandaatin turvin lähtee hyvin todennäköisesti uudistamaan sosiaaliturvajärjestelmää. Uudistusten valmisteluvaiheessa voidaan hyvin harvoin olla varmoja niiden tuottamista vaikutuksista. Aiemman kokemuksen, ulkomailta saatujen havaintojen tai teorian valossa voidaan tehdä oletuksia vaikutuksista. Todelliset vaikutukset näkyvät kuitenkin vasta, kun ihmiset altistetaan muutokselle. Ihmisten päätöksentekoon ja käyttäytymiseen vaikuttavat monet tekijät, joiden yhteisvaikutusta on vaikea analysoida luotettavasti ennakkoon.

Lääketieteessä uusia lääkkeitä testataan kehitystyön loppuvaiheessa ja osana myyntilupaprosessia satunnaistetuissa vertailukokeissa. Näin elimistön reaktioista saadaan varmuus ja yllättävät sivuvaikutukset voidaan välttää. Kokeileva Suomi -hanke suosittelee satunnaistettujen vertailukokeiden käyttämistä myös yhteiskunnallisten uudistusten valmistelussa mahdollisimman hyvän vaikuttavuusarvioinnin saamiseksi.

Kansainvälisten kokemusten perusteella luonnollisessa ympäristössä tehtyjen satunnaistettujen vertailukokeiden eli kenttäkokeiden avulla on opittu uudistuksen yllättävistä vaikutuksista sekä pystytty arvioimaan kustannustehokkuutta. Joskus kenttäkokeet ovat myös auttaneet pitäytymään vanhoissa toimintamalleissa uusien osoittauduttua aiempia huonommiksi. Kokeilusta saadun tiedon avulla voimme välttää koko kansakunnan altistamisen tehottomalle toimintatavalle. Toisaalta toimivan mallin löytyessä uskallamme panostaa riittävästi maksimaalisten hyötyjen saamiseksi.

Jos yhteiskunnallisten kokeilujen tekeminen olisi yksinkertaista ja vaivatonta, niitä tehtäisiin Suomessakin enemmän. Satunnaistettuja vertailukokeita on vastustettu muun muassa seuraavanlaisilla argumenteilla:

- *”Voimme teorian avulla ennakoita, miten ihmiset toimivat”*
 - Teoriat voivat parhaimmillaan ennustaa tarkastikin ihmisten käyttäytymistä, mutta ne pystyvät harvoin huomioimaan kaikki ne erilaiset kulttuuriset ja tilannekohtaiset tekijät, joilla voi olla yllättävänkin vahva vaikutus.
- *”Jos se toimi siellä, toimii se varmasti myös täällä”*
 - Kun opimme ulkomailla tehdyistä politiikkauudistuksista, houkutus on suuri kopioida ne Suomeen ilman niiden toimivuuden paikallista testaamista. Paikalliset instituutiot ja ihmisten asenteet kuitenkin voivat johtaa erilaisiin vaikutuksiin.

- *"Meillä ei ole aikaa kokeilla"*
 - On totta, että kokeilun huolellinen valmistelu ja toteutus voivat viedä useamman vuoden. Tämä voi kuitenkin olla kannattava investointi.
- *"Meillä ei ole rahaa kokeilla"*
 - Kokeilut maksavat nopeasti itse itsensä takaisin, kun välttään tehostomien uudistusten tekemiseltä.
- *"Menetämme kasvomme, jos kokeilun tulos ei vastaa odotuksia"*
 - Uudistusideansa kokeilulle altistaneen päättäjän tai hallituksen pitäisi saada kehuja, kun se onnistui välttämään huonon uudistuksen.
- *"Meidän täytyy kohdella ihmisiä yhdenvertaisesti"*
 - Satunnaistetussa vertailukokeessa eri ryhmät saavat määritelmällisesti erilaista käsittelyä. Etukäteen emme kuitenkaan osaa varmuudella sanoa, mikä käsittelystä on paras, vai ovatko ne yhtä hyviä. Muutenhan emme kokeilua tekisi. Toisaalta voi pohtia, onko parempi altistaa koko kansakunta uudistukselle, jonka vaikutuksia emme tunne, vai kokeilla sitä ensiksi rajatun ja satunnaisesti valitun ihmisjoukon avulla.

Massachusetts Institute of Technology -yliopiston taloustieteen professorit Abhijit Banerjee ja Esther Duflo, ovat todenneet: "On hyvin helppo istahtaa alas ja alkaa kehittää malleja maailman pelastamiseksi, mutta usein intuitio on väärässä. Maailma on liian kompleksinen, jotta pystyisimme huomioimaan kaiken tarvittavan nojatuolistamme käsin. Ainoa tapa saada varmuus on ryhtyä testaamaan ideoita ja toimintamalleja, ja huomata olevansa usein väärässä. Se ei kuitenkaan ole huono asia, sillä se johtaa kehitykseen."¹

1.1. Yhteiskunnallisen kokeilun tekeminen kenttäkokeena

Tieteellisten kokeilujen tavoitteena on luoda kontrolloitu tilanne, jonka avulla voidaan kerätä dataa tutkittavasta ilmiöstä. Juuri tästä on kyse, kun yhteiskunnallisen uudistuksen vaikutuksia tutkitaan satunnaistetulla kenttäkokeella – haetaan vastauksia avoimiin kysymyksiin.

Satunnaistetut kenttäkokeet voivat olla monelle yhteiskunnalliselle uudistajalle hieman vieras tapa tutkia uusien toimintatapojen vaikuttavuutta, mutta niiden käyttöä kannattaa harkita, sillä niistä saadut tulokset ovat erittäin luotettavia. Niissä luodaan vertailuasetelma uuden ja jo käytössä olevan toimintatavan välille jakamalla tutkittavat yksiköt arpomalla tai jollakin muulla satunnaistamisprosessilla koe- ja verrokkiryhmään. Tutkittavat yksiköt voivat olla ihmisiä, mutta myös esimerkiksi yrityksiä tai koululuokkia. Tällaista asetelmaa kutsutaan yleisesti satunnaistetuksi vertailukokeeksi (randomized controlled trial, RCT), mutta kun se toteutetaan koehenkilöiden ja toimintamallin luonnollisessa ympäristössä, sitä kutsutaan myös kenttäkokeeksi.

Menetelmän luotettavuus perustuu siihen, että toimenpidettä kokeillaan aidossa ympäristössä ja että koe- ja verrokkiryhmät ovat vertailukelpoisia, koska satunnaistamisen ansiosta ryhmät ovat samanlaisia. Kokeilun aikana syntyneet erot kahden ryhmän välillä kertovat siitä, mikä oli toimenpiteen vaikutus.

¹ Banerjee, A. & Duflo, E. (2011). Poor Economics - A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty. PublicAffairs, USA.

2. Kenttäkokeen valmistelun vaiheet

Seuraavaksi käydään läpi kenttäkokeen valmistelun ja toteuttamisen vaiheet. Kokeiluidean tarkastelu näiden vaiheiden kautta voi auttaa hiomaan ideaa. Vaiheet auttavat myös konkretisoimaan, miten kokeilu toteutettaisiin ja sen myötä myös arvioimaan toteutukseen liittyviä haasteita. Varsinaisen kokeilun valmistelua varten suosittelemme asiantuntijaryhmän kokoamista, kuten tehtiin esimerkiksi perustulokokeilun kohdalla. Mitä selvempi näkemys tilaajalla on kokeilusta, sitä paremmin asiantuntijaryhmä voi tukea sen valmistelussa.

Avaamme vaiheita sekä yleisellä tasolla että rinnalla kulkevan esimerkinomaisen uudistusidean avulla (*alaluvun lopun infolaatikossa*). Kyseisessä ideassa yhdistyy perustulohenkinen ajattelu ja sosiaaliuuden hakemiseen ja käyttöön liittyvien ehtojen radikaali yksinkertaistaminen. Se on valittu tähän esimerkiksi, koska se on mallina yksinkertainen ja poikkeaa nykytilanteesta niin paljon, että sen vaikutuksia on vaikea arvioida ilman kunnollista kokeilua.

2.1. Ongelman kuvaus

Uudistusten tekeminen lähtee liikkeelle havainnosta, että jokin asia ei toimi riittävän hyvin tai se tuottaa epäsuotuisia tuloksia. Ongelman kokonaisvaltaiseen ymmärtämiseen kannattaa panostaa riittävästi, jotta pystytään kehittämään ratkaisu ongelman todellisiin syihin. Vaikka ratkaisuidea syntyisi ilman selkeästi erillistä ongelman analysointia, kannattaa ongelman syitä palata arvioimaan. Ratkaisuideaa on jatkossa helpompi perustella, kun siihen liittyvä ongelma on selkeästi hahmotettu.

Perhevapaisiin liittyvät säännöt vapaiden pitämisestä ja vanhempainpäivärahojen määräytymisestä ovat suhteellisen monimutkaisia. Nykyjärjestelmä ei mahdollista työnteon joustavaa yhdistämistä lapsen hoitoon. Ansiosidonnaiset vanhempainpäivärahat antavat syntyville lapsille hyvin erilaiset taloudelliset lähtökohdat elämään. Alle 2-vuotiaana koettu köyhyys heijastuu negatiivisesti lasten elämässä monien vuosien päähän.

2.2. Ratkaisun kuvaus

Ratkaisun yksityiskohtainen kuvaus helpottaa sen arviointia ja viestintää muille. Valmistelun aikana ratkaisun elementit voivat vielä muuttua.

Erityisesti mikrosimulointivaiheessa voi nousta esiin asioita, joita ei ole alkuvaiheessa osattu huomioida. Ratkaisuidea kannattaa altistaa muiden arvioinnille ja kommentoille jo varhaisessa vaiheessa, jotta mahdolliset järjestyvirheet tulisi korjattua.

Annetaan syntyvän lapsen vanhemmille mahdollisuus pitää vapaasti perhevapaita lapsen kahden ensimmäisen elinvuoden aikana.

Poistetaan samaan aikaan kaikki nykymuotoiset vanhempainetuudet, mukaan lukien ansiosidonnaiset äitiys- ja isyyspäivärahat. Korvataan ne merkittävästi korotetulla, mutta portaittain laskevalla lapsilisällä lapsen kahdelle ensimmäiselle elinvuodelle. Tämän jälkeen jatketaan nykyisen lainsäädännön mukaisilla lapsilisillä. Molemmat vanhemmat voivat vapaasti pitää vapaita yhdessä tai erikseen kahden vuoden aikana tai halutessaan työskennellä ilman, että se vaikuttaisi maksettavaan korotettuun lapsilisään.

2.3. Tavoiteltava vaikutus

Tavoiteltavan vaikutuksen määrittely auttaa konkretisoimaan, mihin ongelmiin ratkaisu pyrkii vaikuttamaan. Ilman selkeitä tavoitteita on mahdoton arvioida, tuottiko ratkaisu haluttuja vaikutuksia.

Kun perheet saavat täysin joustavasti itse määrätä kuinka paljon hoitavat lasta ja kuinka paljon ovat töissä, se parantaa perheiden taloudellista asemaa sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Äitien on helpompi osallistua työmarkkinoille esimerkiksi osa-aikaista työtä tekemällä. Korkeammat lapsilisät vähentävät alle 2-vuotiaiden kokemaa köyhyyttä. Yksinkertainen maksatusjärjestelmä vähentää kokemusta taloudellisesta epävarmuudesta ja helpottaa talouden suunnittelua.

2.4. Aiempaan tutkimukseen perehtyminen

Ennen kuin jatketaan ratkaisun toteuttamiseen, on mielekästä pysähtyä tarkastelemaan alan tutkimuskirjallisuutta ja mitä se kertoo ongelmasta ja uuden ratkaisun mahdollisista vaikutuksista.

Erityisesti alle 2-vuotiaana kohdattu köyhyys näkyy tulevaisuudessa monessa asiassa negatiivisena, kuten esimerkiksi rikollisena käyttäytymisenä ja mielenterveysongelmina. (Lähde: Ristikari, T., Merikukka, M., & Hakovirta, M. K. (2018). Timing and duration of social assistance receipt during childhood on early adult outcomes. Longitudinal and Life Course Studies)

2.5. Vaikutusten arviointi mikrosimuloinnilla

Tulonsiirtojen mikrosimulaatioilla voidaan tarkastella suunnitellun politiikkatoimenpiteen vaikutuksia verrattuna nykytilanteeseen tai toiseen vaihtoehtoiseen ratkaisuun. Tarkastelun kohteena voivat olla esimerkiksi toimenpiteen vaikutukset julkiseen talouteen, työteon kannustimiin, köyhyyteen, tuloeroihin ja niin edelleen. Simuloinnin avulla voidaan oivaltaa uudistuksen (ja kokeilun) kannalta olennaisia asioita, joita ei ole tullut aiemmin mieleen.

Muutetun lainsäädännön vaikutuksia voidaan havainnollistaa yhtäältä tyyppitapauskaskelmilla, joissa katsotaan tulonsiirtojen vaikutuksia yksittäisten kuvitteellisten kotitalouksien asemaan, ja toisaalta laajoihin rekisteriaineistoihin perustuvilla aineistosimulaatioilla, jotka mahdollistavat vaikutusten tarkastelun koko väestön ja kansantalouden tasolla. Mikrosimulointeja tekevät muun muassa kansantaloudelliset tutkimuslaitokset, eduskunnan tietopalvelu, Kelan tutkimusosasto, Suomen Pankki ja Tilastokeskus.

Usein simuloinnit tehdään ns. staattisilla malleilla. Ne eivät ota huomioon uudistusten ns. dynaamisia vaikutuksia. Tällaisia ovat esimerkiksi käyttäytymismuutokset, jotka ovat seurausta uudistuksista, mutta joita on vaikea ennakoida. Esimerkiksi runsaskätinen, vastikkeeton perustulo voisi laskea työllisyysastetta huomattavasti tai vaihtoehtoisesti perustulon turvin uskalletaisiin lähteä rohkeammin yrittäjiksi. Mahdollisten dynaamisten vaikutusten huomioiminen mikrosimulointimalleissa perustuu tutkijan tekemiin valintoihin tai aikaisempaan tutkimukseen.

Mikäli mikrosimuloinnin perusteella ratkaisu vaikuttaa johtavan haluttuihin tavoitteisiin, on helpompi jatkaa kokeilun valmisteluun. Kokeiluilla voidaan saada tietoa esimerkiksi erilaisista käyttäytymisvaikutuksista, jotka voidaan vastaavasti ottaa huomioon jatkosimuloinneissa.

Tässä läpikäytävälle esimerkkiuudistukselle on tehty toistaiseksi vain alustavia mikrosimulointeja. Niiden avulla on voitu arvioida uudistuksen suora kokonaiskustannus sekä kuinka paljon verotuloja menetettäisiin, kun veronalaisista vanhempainpäivärahoista siirryttäisiin verottomiin korotettuihin lapsilisiin sekä minkälaiset kustannukset syntyisivät, jos äitiyspäivärahaa maksettaisiin raskauden loppuajaksi. Alustavien simulointien perusteella lapsilisien euromääriä ja veronalaisuutta voisi vielä pohtia sekä miettiä, miten se tulisi huomioida yleisessä asumistuessa.

2.6. Käsittelyn kuvaus

Kenttäkokeissa käsittelyllä tarkoitetaan toimenpidettä, jolle koeryhmään valitut koehenkilöt alistetaan. Käsittelyn kuvauksessa konkretisoidaan ratkaisu määrittämällä esimerkiksi minkälaista palvelua koehenkilöille annetaan tai kuinka paljon jotakin etuutta maksetaan. Käsittely on toisin sanoen yhtä kuin kokeilun säännöt.

Lapsilisän maksatuspäivänä maksetaan kokeiluun valittujen kotitalouksien äitien tileille 1800 e/kk kuuden ensimmäisen kuukauden ajalta, seuraavat kuusi kuukautta 1400 e/kk, sitä seuraavat kuusi kuukautta 1000 e/kk ja viimeiset kuusi kuukautta ennen kuin lapsi täyttää kaksi vuotta maksetaan 600 e/kk.



Kuvio 1: Etuudet korvaavat isommat lapsilisät kuukausittain

Lapsen molemmille vanhemmille tiedotetaan heidän osallistumisestaan kokeeseen ja samalle kerrotaan kokeilun myötä tulevista muutoksista: nykyisten perhe-etuuksien lakkautus kokeilun ajalta, korotetun lapsilisän määrä, vapaa työskentelyoikeus ilman vaikutusta korotettuun lapsilisään sekä kokeen aikana mahdollisesti syntyvän toisen lapsen huomioiminen etuuksissa (samalla lailla kuin ensimmäinen).

2.7. Tutkimuskysymykset ja lopputulemat

Kokeilun tutkimuskysymykset on syytä määritellä jo suunnitteluvaiheessa, jotta koeasetelma tukee tulosten mittaamista.

Uudistukseen voi liittyä lukuisia määriä erilaisia tutkimuskysymyksiä. Esimerkiksi perustulon vaikutuksia voitaisiin tutkia helposti yli 30 tutkimuskysymyksen kautta. (Ks. liite 1) Rajallisten resurssien vuoksi kannattaa rajata tutkimuskysymykset alussa asetettujen tavoitteiden avulla.

Subjektivisen hyvinvoinnin, stressitasojen tai elämänhallinnan mittaaminen voi auttaa havaitsemaan sosiaaliturvan uudistusten vaikutuksia herkemmin ja yksilöllisemmin kuin perinteisten lopputulemien, kuten työn tarjonnan, tarkastelu.

Kokeilun tutkimuskysymykset:

- *Kuinka paljon vanhemmat ovat pitäneet vapaita ja kuinka paljon he ovat hoitaneet lasta?*
- *Vanhempien ansiotulot erikseen ja kotitalouden yhteenlasketut tulot*
- *Lapsen kehitys neuvolassa tehtävissä mittauksissa, sekä fyysisissä että kehitystasoa arvioivissa (kokeen aikana ja pitkällä aikavälillä)*
- *Kotitalouden tyytyväisyys elämään*
- *Vanhempien stressitaso*

2.8. Mittaaminen

Kysymyksiä, joihin vastausten saaminen vaatii kanssakäymistä koehenkilöiden kanssa, on syytä rajoittaa - muuten vastaajat voivat kokea osallistumisensa epämiellyttäväksi. Säännöllinen koehenkilöiden muistuttaminen heidän osallistumisesta kokeiluun ei myöskään vastaa tosielämän tilannetta, jota kokeilussa olisi tarkoitusta jäljitellä. Yksinkertaisinta ja tehokkainta on hyödyntää lukuisia olemassa olevia rekisteritietokantoja, joihin tieto kerätään vakiintuneiden prosessien avulla.

Ihmisten itsensä suorittama raportointi voi olla epäluotettavaa varsinkin 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.

Kokeilussa mitataan:

- *Vapaiden pitäminen erikseen käsittelyryhmältä, verrokkiryhmän tiedot vapaiden pitämisestä Kelalta*
- *Ansiotulotiedot rekistereistä*
- *Neuvolan tietokannoista saadaan tietoa lapsen kehityksestä*
- *Kyselytutkimuksella kokemus hyvinvoinnista*
- *Stressitasot kortisoliarvoista*

2.9. Satunnaistamis- ja havainnointiyksikköjen määrittely

Satunnaistamisyksikkö sosiaaliturvaan liittyvien uudistusten kokeilussa voi olla joko yksittäinen henkilö tai kotitalous. Mikäli samassa kotitaloudessa asuvien tekemät päätökset voivat olla yhteisiä ja vaikuttaa yksilön toimintaan, kannattaa satunnaistamisyksikkönä olla kotitalous. Tällöin koehenkilöiksi valikoituu kaikki samassa taloudessa asuvat henkilöt, joiden kotitalous valikoitu arpomalla mukaan kokeiluun. Havainnointiyksikkö on puolestaan tutkittava henkilö tai laajempi joukko, josta kerätään analysoitavaa tietoa.

Satunnaistamisyksikkönä on kotitalous.

Kohdejoukko muodostetaan neuvolaan ilmoittautuneiden odottavien äitien avulla. Havaintoja kerätään molemmista vanhemmista ja lapsesta.

2.10. Satunnaistamisen toteuttaminen

Koehenkilöt kannattaa valita arpomalla mahdollisimman laajasta perusjoukosta, joka ei ole voinut valita, haluaako se osallistua kokeeseen vai ei. Mikäli koehenkilöiden valinta tapahtuu

vapaaehtoisuuden pohjalta, se hankaloittaa huomattavasti kokeen tulosten yleistettävyyttä ns. itsevalikoitumisharhan vuoksi. Jos koehenkilöt joudutaan valitsemaan vapaaehtoisten joukosta, kannattaa heistä muodostaa satunnaisotannolla kaksi vertailtavaa ryhmää, joista toinen on koeryhmä ja toinen vertailuryhmä.

Kokeilun ensimmäisen vuoden jokaisena kuukautena arvotaan käsittelyryhmään 1/5 kyseisenä kuukautena neuvolassa käyneistä lasta odottavista kotitalouksista. Loput saman vuoden aikana lasta odottaneet muodostavat verrokkiryhmän.

2.11. Alueen valinta

Maantieteellisesti rajattu koe vähentää tulosten yleispätevyyttä. Eri alueiden elinkeinorakenteiden erojen vuoksi yhdellä alueella toimivaksi havaittu toimenpide ei välttämättä tuota samoja tuloksia toisella alueella. Koealueeseen kohdistuva taloudellinen tai yhteiskunnallinen kriisi tai muutos, kuten isot irtisanomiset tai voimakas maahanmuutto, voi myös romuttaa koeasetelman. Valtakunnallinen kokeilu on sen takia usein suositeltava.

Alueelliset kokeet toisaalta mahdollistavat kokonaisvaikutusten tutkimisen. Tällainen on esimerkiksi sosiaalinen kerroinvaikutus, jollainen mahdollisesti havaittiin Kanadan negatiivisen tuloveron kokeessa nuorten koulunkäynnin lisääntymisen taustalla.

Alueellinen rajaus supistaisi huomattavasti kokeilun kohdejoukkoa. Suomessa alueellisesti erot voivat olla myös huomattavan suuret, kun tarkastellaan työmarkkinoita tai syntyvyyttä. Kokeilu kannattaa toteuttaa valtakunnallisena.

2.12. Otoskoko

Laadullisesti hyvän koeasetelman edellytyksenä on riittävän iso otoskoko, joka mahdollistaa eri tulosten tarkastelun suhteessa eri taustamuuttujiin, kuten tulotasoon, koulutukseen tai asuinpaikkaan. Otoskoko tulee määritellä voimalaskelmien avulla. Käytännössä niiden avulla voidaan varmistaa, että mikäli odotetut vaikutukset toteutuvat, ne eivät ole seurausta sattumasta. Toisaalta voimme välttää turhien koehenkilöiden käyttämistä kokeessa ja näin ollen säästää usein kustannuksissa, kun riittävä otoskoko on etukäteen arvioitu mahdollisimman tarkasti.

Kokeilulle ei ole toistaiseksi tehty voimalaskelmaan perustuvaa riittävän otoskoon arviota. Sivistynyt arvaus sopivaksi otoskooksi olisi noin 8 000 - 10 000 kotitaloutta koeryhmässä, jotta voidaan analysoida rajatummista ryhmissä esim. tulotason tai asuinpaikan perusteella. Verrokkiryhmänä voidaan käyttää kaikkia muita kotitalouksia, joihin on syntynyt lapsi samana ajanjaksona, jolloin koeryhmä muodostettiin.

2.13. Kesto

Käytännössä kokeilun kesto voi olla korkeintaan noin kaksi vuotta, jos se halutaan suunnitella, toteuttaa ja arvioida yhden hallituskauden aikana. Tämä on ongelmallista, sillä käyttäytymismuutokset voivat viedä enemmän aikaa. Esimerkiksi Yhdysvaltain Seattle–Denver-perustulokokeessa vaikutukset tulivat täytenä vasta 2,5–4,5 vuoden kuluttua kokeen alusta hieman ihmisryhmästä riippuen.

Ajallisesti lyhytkestoiset kokeet eivät pysty täysin kuvaamaan käyttäytymistä todellisessa sosiaaliturvajärjestelmässä. Kun ihmiset tietävät kokeilun kestävän rajallisen ajan, saattavat he toimia eri tavalla, kuin jos kokeiltava uudistus olisi tullut jäädäkseen. Yksi mahdollinen ratkaisu olisi satunnaistaa kokeen kesto siten, että kokeen alkaessa siihen osallistuvat henkilöt eivät tiedä, kuuluvatko he vain pääotokseen, joka osallistuu kokeeseen kahden vuoden ajan, vai pidennettyyn otokseen, johon osallistuvat arvotaan kaksivuotisen kokeen jälkeen.

Kokeilun kesto olisi noin 3 - 4 vuotta. Kotitaloudet tulevat mukaan kokeiluun viimeistään 4 - 5 kk raskauden alkamisesta (tullessaan neuvolajärjestelmän piiriin) ja ovat mukana, kunnes lapsi täyttää 3 vuotta. Mikäli perheeseen syntyy lisää lapsia kokeilun aikana, niihin sovelletaan samaa sääntöä kuin ensimmäisen lapsen kohdalla. Tämä voi venyttää kokeilun loppumista joidenkin perheiden kohdalla.

2.14. Kustannukset

Kokeilun kustannukset muodostuvat valmistelusta, toteutuksesta ja arvioinnista. Valmisteluja voidaan toteuttaa esimerkiksi ministeriöiden yhteisinä VN-TEAS-hankkeina. Aiempien valmisteluhankkeiden perusteella kustannukset voivat olla 100 000–200 000 euroa. Tässä ei ole huomioitu ministeriöiden virkamiesten valmistelutyötä, jota voi tulla hyvinkin paljon, jos kokeilua varten täytyy säätää oma laki.

Toteutuksen kustannukset riippuvat hyvin paljon kokeilun käsittelystä. Joissakin tilanteissa voidaan käyttää olemassa olevaa budjettia ja jakaa etuus eri kriteereiden perusteella kokonaismäärän pysyessä samana. Jotkut kokeilut voivat vaatia onnistuakseen muutoksia tietojärjestelmiin tai maksatusalustoihin, mikä voi nostaa kustannuksia huomattavasti.

Yhden nyrkkisäännön mukaan kokeilun arviointiin pitäisi varata kymmenen prosenttia kokeilun kokonaisbudjetista. Tuoreen perustulokokeilun arviointiin on varattu noin 300 000 euroa.

Kokeilun aiheuttamat suorat kustannukset ovat noin 19 200 euroa per kotitalous ensimmäisenä vuonna ja 9600 euroa toisena vuonna (verovapaana). Nainen, joka vuositulot ovat olleet 30 000 e, saa nykyään vanhempainrahaa noin 19 800 lapsen ensimmäisen 9 kk ajalta (veronalaista). Kokeilun todelliset kustannukset riippuvat kotitalouksien valinnoista ansiotöiden tekemisessä lapsen kahden ensimmäisen vuoden ajalta. Kokeilun valmisteluun ja arviointiin olisi hyvä varata noin 500 000 €.

2.15. Eettiset kysymykset

Yhteiskuntapoliittisten uudistusten mielekäs kokeileminen vaatii käytännössä koeasetelman, jossa koehenkilöt valitaan kysymättä heidän omaa halukkuuttaan osallistua. Tämän seurauksena koehenkilö voi saada aiempaa alhaisempaa etuutta tai erilaista palvelua. Tällaisia tilanteita on Suomessa toistaiseksi karsastettu eikä niitä ole käytännössä syntynyt. Sille pitäisi kuitenkin olla mahdollisuus, jos kokeiluja halutaan hyödyntää uudistusten arvioinnissa. Etukäteen on vaikea arvioida, kuinka paljon alhaisempaa etuutta tai poikkeavaa palvelua on eettisesti hyväksyttävää kokeilla.

Lähtökohtaisesti ei pitäisi kokeilla uudistuksia, joiden voidaan olettaa aiemmin saadun näytön perusteella aiheuttavan fyysistä tai psyykkistä haittaa. On myös hyvä miettiä, kuinka paljon kokeilu

rajoittaa koehenkilöiden valintamahdollisuuksia sekä voiko kokeilusta seurata pitkällä aikavälillä haittavaikutuksia nykytilanteeseen verrattuna.

Yksityiskohtaisempaa pohdintaa eettisistä kysymyksistä löytyy Kokeileva Suomi -hankkeen julkaisusta ”Yhteiskunnalliset kokeilut Suomessa - Tutkimuksen, etiikan ja juridiikan näkökulmasta”.

Kokeilussa alhaisen tulotason kotitaloudet saavat merkittävästi enemmän tulonsiirtoja kuin nykytilanteessa. Korkeamman tulotason perheet puolestaan häviävät, kun ansiosidonnaisuus poistuu. Kokeilussa mukana olevien lasten turvallisuus tai hyvinvointi ei pitäisi heiketä vaan pysyä keskimäärin samana tai jopa parantua, koska ylempien tuloiluokkien kotitalouksilla on enemmän säästöjä käytettäväksi jälkikasvun hyväksi kuin alemmissa tuloiluokissa. Ansiosidonnaisen etuuden menetys voi kuitenkin aiheuttaa vastustusta ja kokemusta epäoikeudenmukaisuudesta.

2.16. Juridiset reunaehdot

Suomen perustuslain näkökulmasta keskeinen kenttäkokeisiin liittyvä käsite on yhdenvertaisuus. Perustuslain 6 §:n mukaan ”ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä”. Tutkitun tiedon tuottamisen kannalta kyseisen pykälän tulkinta nousee merkittäväksi asiaksi. Tulkinta voi nimittäin asettaa tiukat rajat sille, kuinka laadukas vaikuttavuusarviointi suunnitellusta politiikkatoimesta voidaan suorittaa.

Kuvaava tapaus on Sata-komiteasta alkunsa saanut pyrkimys tutkia työllistämisen vaikutusta kenttäkokeiden avulla. Työllistämisen ideana on kaventaa byrokraloukkua jollakin rahasummalla (tässä tapauksessa n. 500 euron bonuksella työllistymisestä avoimille työmarkkinoille) ja näin kannustaa työllistymiseen. Lakiehdotus pysähtyi kuitenkin oikeuskanslerin tulkintaan, jonka mukaan satunnaistaminen olisi eriarvoistanut alueen käsittelyryhmän perustuslain vastaisesti.

Hyväksyttäväksi syyksi tinkiä yhdenvertaisuusvaatimuksen on perustuslakivaliokunnassa katsottu ”yhteiskunnallisen kehityksen vaatima sääntely” eli käytännössä tarve saada etukäteistutkimustietoa suunnitteilla olevista uudistuksista. Tämä oli perusteena esimerkiksi kotitaloustyön tukemisen kokeilulainsäädännössä (PeVL 19/199731).

Tiedollinen intressi voidaan siis hyväksyä syyksi rajoittaa perusoikeuksia ja järjestää kokeita. Perustuslailliset esteet tulevat kuitenkin vastaan siinä, kuinka kokeen saa toteuttaa. Perustuslakivaliokunta totesi esimerkiksi lausunnossaan kotitaloustyön tukemisen kokeilulainsäädännöstä, että lakiehdotuksen heikkous oli, ”ettei kokeilun alueiden valintaa ole sidottu mihinkään kriteereihin”. Valiokunnan mukaan kokeiluun osallistuvat kunnat tulisi suoraan nimetä laissa tai ainakin määrittää kriteerit, joilla ne valitaan joidenkin nimenomaisten tarkoituserien vuoksi.

Valiokunnan mukaan valtiosääntöoikeudellisesti selkein tapa toteuttaa alueellinen kokeilu olisikin tehdä se koko maan laajuisena. Tällöin osalla alueista kokeillaan tiettyä mallia, ja osalla alueista jotain toista. Koko maahan ulottuva kokeilu olisi valitettavasti hyvin kallis ja ongelmallinen verrokkiryhmän puuttumisen kannalta. Toisaalta kokeiluun osallistuvien kuntien nimeämisellä etukäteen – esimerkiksi poliittisin perustein – on tutkimuksen sisäisen pätevyuden kannalta kielteisiä seurauksia.

Vaikka valiokunnan yllä esitetty näkemys koskee alueellisia kokeiluja, voinee kannanotosta päätellä, että myös yksilöiden tai kotitalouksien satunnaistamisesta tekisi ongelmallisen juuri se,

että siinä kokeiluun osallistuvia yksilöitä ei ole valittu tiettyjen kriteereiden tai tarkoituserien vuoksi, vaan puhtaasti satunnaisesti.

Yleisperiaatteena voidaan todeta, että mitä tarkkarajaisempi ja täsmällisempi koe on, sitä ongelmattomampi se on perustuslaillisesta näkökulmasta. Tällöin viranomaisille jää vähemmän vapaata harkintaa. Keskeisiä rajaavia ulottuvuuksia ovat

- Ajallinen kesto - Kuinka pitkä kenttäkoe on?
- Henkilöiden rajaaminen - Kuinka tarkasti rajattu tutkimuspopulaatio on?
- Alueellinen rajaaminen - Kuinka tarkasti maantieteellinen alue on rajattu?
- Asiallinen ulottuvuus – Kuinka laajaan perusoikeuksien joukkoon kenttäkoe vaikuttaa.

Koeryhmään ei voida valita kotitalouksia vapaaehtoisuuden perusteella, sillä silloin siihen saattaisi valikoitua vain ne kotitaloudet, jotka hyötyvät muutoksesta taloudellisesti. Tämän johdosta kokeilu vaatisi oman lakinsa, joka velvoittaisi osallistumisen siihen arvotuille kotitalouksille.

Kokeilulaki käsiteltäisiin todennäköisesti perustuslakivaliokunnassa, joka antaisi arvion sen perustuslain mukaisuudesta. Mitä tarkemmin koeasetelma rajaa sen keston, osallistuvat henkilöt, mahdollisen alueen ja huomioi kuinka laajaan perusoikeuksien joukkoon koe vaikuttaa, sitä todennäköisemmin se hyväksytään.

2.17. Arviointi

Kokeiltavan uudistuksen arviointi on otettava huomioon jo suunnittelu- ja toteutusvaiheessa. Ennen varsinaisen kokeen aloittamista on syytä varmistaa, että käytettävissä on vertailukelpoiset perustiedot sekä menetelmä niiden keräämiseksi.

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 (opetteluaihe) ja loppuvaihe (joka mahdollisesti väärinkäytöksiä).

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.

Koehenkilöiden käytöksen muutos voi johtua kokeesta riippumattomistakin tekijöistä. Hawthorne-efektin mukaan jo pelkästään tarkastelun kohteena olemisen voi muuttaa käyttäytymistä. Kenttäkokeissa voi esiintyä myös John Henry -efektia. Se tarkoittaa tilannetta, jossa verrokiryhmän jäsen pyrkii päihittämään käsittelyryhmän jäsenet tiedostettuaan jääneensä ilman käsittelyä.

Valitaan jo kokeen suunnitteluvaiheessa tutkijaryhmä, jonka tehtävänä on arvioida kokeilun vaikutukset. Arviointi pyritään tekemään mahdollisimman pitkälti rekisteridatojen avulla. Korotettujen maksujen loppumisen jälkeen voidaan tehdä myös haastatteluja.

Kokeilun päättymisen ja alkuperäisen tutkijaryhmän tekemien analyysien jälkeen mahdollistetaan muille tutkijoille pääsy tutkimusdataan. Kokeilun jälkeen seurataan erityisesti kokeilussa mukana olleiden lasten kehitystä ja elämää rekisteritietojen avulla usean vuoden ajan kokeen päättymisen jälkeen.

2.18. Tulosten hyödyntäminen

Kokeilun valmistelun yhteydessä kannattaa jo suunnitella miten kokeilun tuloksia tullaan hyödyntämään päätöksenteossa. Ennen tulosten valmistumista voidaan asettaa esimerkiksi tavoitearvoja, joiden täytyessä kokeilun malli laajennetaan kattamaan suurempi ihmisjoukko.

Kokeilun tuloksia voidaan hyödyntää myös parantamaan mikrosimulointimalleja syöttämällä malleihin kokeilusta saatuja käyttäytymisvaikutuksia.

Kokeilun tuloksia voidaan hyödyntää, kun arvioidaan kyseisen mallin aiheuttamia kokonaiskustannuksia ja sen tuottamia hyötyjä verrattuna nykyisen järjestelyyn.

Liite 1 - Perustulokokeen mahdollisia tutkimuskysymyksiä

Mahdollisia tutkimuskysymyksiä perustulomaisen sosiaaliturvan vaikutuksien selvittämiseksi eli miten perustulo vaikuttasi seuraaviin asioihin

Hyvinvointi

- Ihmisten hyvinvointi (onnellisuus, tyytyväisyys)
- Stressi
- Kognitiiviset kyvyt
- Syrjäytyminen (erityisesti nuoret miehet kasvukeskusten ulkopuolella)
- Elämänhallinta
- Luottamus
- Turvallisuuden tunne
- Kulutuskäyttäytyminen

Työelämä

- Työn tarjonta
 - Tehdyt työtunnit
 - Miten ajankäyttö muuttuu, jos työnteko vähenee? Lisääntykö esimerkiksi vapaaehtoistyö?
- Työttömyys
- Työllisyysaste
- Työvoimaosuus
- Osa-aikaisuuden suosio
- Työtyytyväisyys
- Yrittäjäksi siirtyminen
- Yrittäjän tulojen muutos
- Työnantajan maksama bruttopalkka - toimiiko matalapalkkatukena

Byrokratia

- Byrokratia eli sosiaalietujen hallinnointiin liittyvät kustannukset
- Byrokratialoukut eli käyttäjän kohtaamaan järjestelmän monimutkaisuus

Koulutus

- Koulutuspäätökset – erityisesti pitkäkestoisessa kokeessa merkityksellinen
- Kouluttautuminen – katsotaan kaikkia ikäryhmiä

Terveys

- Fyysinen terveys
- Mielenterveys

Perhepolitiikka

- Parisuhdekäyttäytyminen (kuten erot ja perheväkivalta)
- Lastenhankinta
- Perhevapaiden käyttö

Asuminen

- Asumiskäyttäytyminen
- Muuttoliike
- Asuntomarkkinat

Muut

- Ovatko havaitut vaikutukset erilaisia väestötiheydestä riippuen?
- Opitaanko järjestelmää käyttämään siten, että jälkiverojen summa ei nouse, vai käytetäänkö järjestelmää mahdollisesti ilmaisen lainan lähteenä?
- Tulevatko vaikutukset näkyviin vasta tietyn ajan kuluttua?