

Basinkomsten – ett samhälls- experiment tar form

Nationella experiment som omfattar ett begränsat urval invånare kräver noggranna förberedelser. Regeringens pilotprojekt med basinkomst, som inleds 2017, ställer stora juridiska och forskningsmässiga krav på förarbetet. Hur ska man försäkra sig om att ett relativt litet experiment verkligen ger resultat som är till nytta för framtiden? EST intervjuar professor Olli Kangas vid Folkpensionsanstalten om förberedelserna för experimentet.

Om allt går planenligt väljs 2 000 finländare från hela landet slumpmässigt ut för att delta i experimentet med basinkomst från början av 2017. I första fasen omfattar experimentet arbetslösa som får arbetsmarknadsstöd eller grunddagpenning från FPA. Tanken är att utreda hur den sociala tryggheten kunde reformeras så att flitfällorna minskar och byråkratin underlättas. Inkomstbeloppet uppgår till 560 euro per månad och ersätter arbetsmarknadsstödet och grunddagpenningen. Eftersom basinkomsten utbetalas också efter att mottagaren fått ett jobb, ska experimentet utvisa om intresset för att ta emot också korta eller lågt betalda jobb ökar.

Experimentet utgår från regeringsprogrammet från maj 2015, som kort och koncist slog fast att "ett försök med basinkomst ska genomföras". Sipilä-regeringens program konstaterade också att Finland ska "införa en försökskultur" och att man inför en "systematisk försöksverksamhet". Experimentet med basinkomst blir därmed det första pilotprojektet som kommer att visa hur enkelt – eller komplicerat – det är att genomföra nationella experiment med en slumpmässigt utvald grupp. Försöket med basinkomst har förberetts i snabb takt sedan hösten 2015 av en arbetsgrupp under ledning av professor Olli Kangas, direktör för samhällsrelationer vid Folkpensionsanstalten, FPA.

EST: Ni har haft mindre än ett år på er att planera, utföra simuleringar och presentera en modell. Vad var mest krävande, ur vetenskaplig synvinkel?

OK: Planeringen av det slumpmässiga urvalet. Vi hade större ambitioner i början, ett sampel med 8 000 medborgare på både nationell nivå och lokalt och med olika inkomstnivåer. Det skulle ha varit mer representativt och skulle ha gett oss erfarenheter på både nationell och lokal nivå. Lokala experiment är intressanta men vanskliga, för enskilda händelser på orten kan bli helt avgörande för invånarnas beteende, som nedläggningen av en fabrik eller öppnandet av ett nytt köpcenter. Men ett lokalt urval visar å andra sidan hur de enskilda människorna samverkar, bildar nätverk och utbyter information som kanske ändrar riktningen i deras liv. Nu måste vi tyvärr avstå från den lokala dimensionen och enbart satsa på det nationella urvalet.

EST: Varför sänkte ni ambitionsnivån?

OK: Budgeten var en orsak, det fanns inte tillräckliga medel för ett stort experiment. Tidtabellen var också en begränsande faktor – det hade behövts större tekniska resurser för att bygga upp informationshanteringen i samarbete med skattemyndigheterna. Nu föreslår vi i stället ett system som relativt enkelt kan hanteras av FPA. Det blir en mindre och snävare målgrupp. Det var också avsevärt enklare att skriva lagen om experimentet vilket bidrog till väljandet av den enkla modellen.

EST: Vem ingår i stickprovet?

OK: Bland ca 250 000 finländare som lyfter arbetsmarknadsstöd eller grunddagpenning väljer vi slumpmässigt 2 000 finländare, alltså människor utan jobb som har en ansträngd ekonomi. På så sätt kan vi använda FPA:s register med information i realtid och listor över arbetslösa som lyfter FPA-stöd.

EST: Men ger ett så här litet och avgränsat experiment verkligen nyttig information för framtiden och en representativ bild av människors beteende?

OK: Regeringens huvudsyfte är att ta reda på hur man kunde förenkla systemen för både medborgare som har det särskilt svårt och för myndigheterna. Utgående från tidigare forskning vet vi att den här målgruppen troligen reagerar starkast på incitamenten. Om du är fattig och lyfter stöd tar du ogärna emot ett lågt betalt jobb om du samti-

Pilotprojektet med basinkomst har förberetts av en arbetsgrupp under ledning av professor Olli Kangas, direktör för samhällsrelationer vid Folkpensionsanstalten, FPA



digt förlorar stödet, kanske för lång tid framöver. Men basinkomsten går däremot inte förlorad, det är hela idén med den. Det är värdefullt att se om basinkomsten sporrar till arbete. På sikt, kanske från 2018, hoppas vi kunna utvidga experimentet till låginkomsttagare, alltså folk med jobb. Det vore nyttigt att veta hur människor med låg lön beter sig när besluten i allmänhet medför risk; beslut att flytta efter ett jobb, att starta eget och så vidare. Basinkomsten skulle ge en liten trygghet för låginkomsttagare, småföretagare, yrkesutövare, frilansare och många finländare med oregebundna inkomster. Men så här långt går vi alltså inte nu, utan nu utgår vi från dem som helt saknar löneinkomster.

EST: Basinkomsten på 560 euro är så låg att man inte kan leva på den. Den ersätter därför inte alla stöd. Bostadsbidraget blir kvar, och bostadsbidraget kostar staten 1,7 miljarder euro årligen. Varför valde ni en så låg nivå på basinkomsten att bostadsbidraget inte kan avskaffas?

OK: Vi kan inte börja med en så hög basinkomst att det ersätter bostadsbidraget, det är helt realistiskt i dagens ekonomiska läge. Dessutom eftersträvar vi en basinkomst som är lika för alla i hela landet. Hyrorna varierar stort, vilket hade lett till olika nivåer på basinkomsten. Och olika nivåer hade i sin tur lett till problem med hänsyn till grundlagen, eftersom alla medborgare ska behandlas lika.

EST: Ja, grundlagen förutsätter att alla behandlas lika, men nu blir vissa medborgare ett slags samhällsekonomiska provkaniner. Hur förenliga med grundlagen är sådana här samhällsexperiment?

OK: De juridiska frågorna hör till de absolut svå-

raste. Vi har konsulterat utomstående experter och vi har involverat FPA:s jurister för att skriva en lagtext som borde vara acceptabel. När vi presenterade vår förstudie i mars hade vi flera alternativ och en mer omfattande vision, men det stod snart klart att våra tidiga idéer knappast skulle accepteras av riksdagens grundlagsutskott. Att utforma nationella stickprov är vanskligt även om man strävat efter jämlikhet, eftersom risken finns att någon upplever sig förfördelad. Nu har vi valt en modell som innebär att basinkomsten motsvarar den basförmån som arbetslösa får från FPA. Ingen blir alltså lidande på att delta i experimentet. Däremot kan den som utses att delta eventuellt själv förbättra sin situation genom att ta emot också ett tillfälligt jobb på deltid.

EST: Kan den utvalda vägra att delta? Om många vägrar blir resultatet väl inte tillförlitligt.

OK: Nej, det ska inte vara möjligt att vägra. De utvalda blir inte ojämnt behandlade. Det har varit en viktig utgångspunkt för oss att utforma experimentet så, att ingen kan hoppa av. I sista hand är det grundlagsutskottet som avgör om vår tolkning är den rätta.

EST: Kan grannen till den som blir utvald kräva att också den får vara med, utgående från jämlikhetsargumentet?

OK: Nej, det går inte att hänvisa till jämlikhetsargumentet för att få vara med. Experimentet måste bygga på slumpmässigt urval. Deltagarna plockas ut ur FPA:s nationella register utan någon inblandning utifrån.

EST: Lagstiftningen begränsar alltså i hög grad möjligheterna till samhällsexperiment?

OK: Inte alltid. Lokala experiment är enklare. En kommun kan testa nya metoder och lösningar även om andra kommuner inte gör det – så länge alla medborgare i kommunen behandlas lika. Men nationella experiment är känsliga, i synnerhet om de är banbrytande. Basinkomsten har inte genomförts någonstans i Europa. Det betyder att ett nationellt experiment som kan anses behandla medborgare olika inte bara ska prövas i det egna landet, utan också i Europa. Om vi hade kommit med ett mer omfattande förslag är risken stor att det skulle ha gått till behandling på EU-nivå –

av alla medlemsländer – och kanske därefter ytterligare till EU-domstolen. Tidsmässigt hade det varit en omöjlighet.

EST: Basinkomstexperimentet sägs ha väckt stor internationell uppmärksamhet. Är det så unikt?

OK: Ja, medborgarlönen och basinkomsten har diskuterats i decennier, men de verkliga experimenten är få och begränsade. Vi har fått förfrågningar från många håll. Särskilt vill man veta varför experimentet förbereds, vilka som inkluderas och hurudant upplägget är.

EST: Vissa kritiker säger att basinkomsten borde förutsätta något slags motprestation. Ni föreslår att basinkomsten utbetalas villkorslöst, varför?

OK: Vi utgår från en modell utan motprestationer. Det är svårt att definiera vad som ska anses vara en riktig motprestation utan att dock klassificeras som arbete som förutsätter lön. Vem avgör vad som duger som motprestation? Vi vill inte göra experimentet för invecklat. Däremot förbereds experiment på andra håll som tangerar frågan om motprestation för utbetalat stöd.

EST: Experimentet varar i två år och utvärderas sedan. Varför just två år?

OK: Orsaken är dels politisk. Regeringen vill ha det så för att hinna med utvärderingen under regeringsperioden. Den andra orsaken har med grundlagen att göra. Om vi utgick från en längre försöksperiod skulle det kunna leda till större motstånd på juridiska grunder.

EST: Grundlagen, igen. Det verkar inte vara lätt att planera samhällsreformer med hjälp av avgränsade försök och experiment. Ändå utgår regeringsprogrammet från att "regeringens strategiska mål främjas genom försöksverksamhet" och att "en författningsgrund skapas för att underlätta organiseringen av försöken". Vad kan basinkomstexperimentet utvisa?

OK: I första hand testar vi om basinkomsten kunde vara en vettig modell för samhället och individen. Men vi testar också hur flexibel grundlagen är. Erfarenheterna kommer att visa om det är möjligt i Finland att reformera samhället med hjälp av nationella experiment.

Debatt om basinkomst i 50 år

Begreppen basinkomst, medborgarlön och negativ inkomstskatt har diskuterats i västvärlden ända sedan tidigt 1960-tal, och anhängare finns på både vänster- och högerkanten samt inom den gröna rörelsen. Milton Friedman lanserade den negativa inkomstskatten i början av 60-talet, några år därefter lyfte James Tobin fram en medborgarlönemodell och Friedrich von Hayek en annan. År 1964 förutspådde en rapport som överlämnades till president Lyndon B. Johnson, *the Ad Hoc Committee on the Triple Revolution*, en rasande snabb automatisering inom industrin som skulle minska behovet av arbetskraft. Som en lösning föreslog rapportens författare, bland dem Gunnar Myrdal och Linus Pauling, en garanterad minimiinkomst åt alla medborgare.

På 1980-talet tog diskussionen om medborgarlön fart också i Finland med förgrundsfigurer som nationalekonomen Jan-Otto Andersson vid Åbo Akademi och den gröna rörelsens ideolog Osmo Soiniavaara. I högkonjunktursens Finland stötte tanken på medborgarlön för alla på motstånd i de flesta partier. Det starkaste motargumentet var då, i en tid av låg arbetslöshet, att medborgarlönen skulle skada samhällsmoralen och minska arbetsmotivationen.

På 1990-talet tog diskussionen fart på nytt, nu i den ekonomiska depressionens spår. FFC gav ut

rapporten *"Mikä ihmeen perustulo"* (ung. Basinkomst – vad är det?) och socialdemokraterna behandlade rent av basinkomsten på en partikongress, men tonen var övervägande kritisk. Också i Sverige fördes en livlig debatt, och i slutet av 1996 ägnade den obundna intellektuella tidskriften Moderna Tider nästan ett helt nummer åt att behandla argument för och emot medborgarlönen.

Argumentationen på 1990-talet, i brytningen mellan låg- och högkonjunktur, var rätt långt densamma som i dag. På plussidan fanns strävan efter ökad jämlikhet liksom en önskan att hjälpa dem som hade det svårast att hitta jobb och att samtidigt rensa upp i jungeln av understöd som redan då skapade flitfällor av olika slag. Det ska alltså alltid löna sig att ta emot ett arbete, eftersom basinkomsten inte minskar när mottagaren börjar arbeta. Tanken är att en basinkomst eller medborgarlön, om den tillämpas fullt ut, leder till ett avskaffande av så gott som alla former av socialunderstöd.

På minussidan fanns – och finns alltjämt – kostnadsfrågan: En basinkomst som räcker till för ett drägligt liv blir dyr för samhället, medan en låg basinkomst inte räcker till för att rensa upp bland understöden. Och så fanns också på 90-talet en skepsis gällande arbetsmoralen: Många



Argument för basinkomst

Minskar eller avskaffar flitfällorna
Snuttjobb och jobb med låga inkomster blir attraktivare
Minskar understödsbyråkratin
Kan minska fattigdom och utslagning
Ger medborgarna fler valmöjligheter
Minskar risken för den som startar eget

Argument mot basinkomst

En låg basinkomst avskaffar inte stödbyråkratin
En hög basinkomst blir dyr för samhället
Kan passivera vissa människor
Kan öka skatteprogressionen
Kan institutionalisera snuttjobben
Effekterna svåra att förutse

motståndare misstänkte att en basinkomst skulle göra de arbetslösa ovilliga att ta emot mindre attraktiva jobb.

Få experiment

Med tanke på alla förslag som lagts fram i olika länder är det märkligt att experimenten med basinkomst varit så få, ja, nästan obefintliga. Små och klart avgränsade experiment med negativ inkomstskatt genomfördes i USA på 1970-talet. Slutsatserna var inte särskilt entydiga, antagligen just för att stickprovet var så litet och omfattade mindre än 10 000 familjer. Alaska införde 1976 ett generellt stöd åt alla medborgare som fortfarande utbetalas med hjälp av rikliga oljeintäkter, ett slags allmän "oljedividend". Men beloppet per person, mellan 1 000 och 2 000 dollar om året, är så litet att det inte kan kallas basinkomst.

Trots motgångarna har intresset för basinkomst inte falnat. I Finland talade Sitra-chefen Mikko Kosonen för basinkomst i en intervju i Helsingin Sanomat i fjol och bland dagens kända förespråkare i Europa kan nämnas koncernchefen för Deutsche Telekom AG, Timotheus Höttges. Nu är det digitaliseringen som driver på diskussionen. Allt fler jobb försvinner, medelklassen drabbas i allt högre grad, arbetslivet förändras radikalt och fler människor tvingas klara sig med freelance-kontrakt, snuttjobb och nollavtal. När alla inte längre kan se fram emot en arbetsplats måste förutsättningarna för medborgarnas uppehälle förändras i grunden. En basinkomst kunde säkra ett anspråkslöst men säkert uppehälle, och därefter skulle varje intjänad euro höja lev-

nadsstandarden. Och flitfällorna som understöden skapar skulle försvinna. Det skulle alltid löna sig att ta emot ett jobb. Basinkomsten skulle också hjälpa enmansföretagare att komma igång med verksamheten och ge en viss grundtrygghet.

I Schweiz har diskussionens vågor gått höga de senaste åren, och befolkningen folkomröstade om basinkomst i våras. Där skulle beloppet ha varit högt, nästan 2 300 euro per person och månad, ett belopp som hade motsvarat något slags minimilön. Folket röstade "nej" till förslaget med tre fjärdedelsmajoritet. Experiment med basinkomst förbereds förutom i Finland i Nederländerna, Kanada och Kenya.

På politiskt håll har diskussionen om basinkomst varit livlig i Finland de senaste åren. Bland de politiska partierna har Vänsterpartiet och De Gröna samt Socialdemokraternas ungdomsförbund lagt fram sina modeller där basinkomstbeloppet skulle vara moderat, mellan 520 och 800 euro i månaden. Därmed skulle det inte vara stort nog för att ersätta alla understöd. Samlingspartiet stöder en modell som bygger på negativ inkomstskatt och den marknadsliberala tankeledaren Libera har presenterat en helt egen variant.

Förslaget till ett nationellt experiment i Finland ingick i en rapport från tankeledaren Tänk år 2014, finansierad av bland annat Sitra, och det fanns därefter som en punkt i Sipilä-regeringens program som skrevs i maj 2015.

Frågan om basinkomst har varit aktuell i femtio år, men hittills har tiden inte varit mogen för steget från teori till verklighet. Återstår att se om ett litet experiment i Finland för processen vidare.