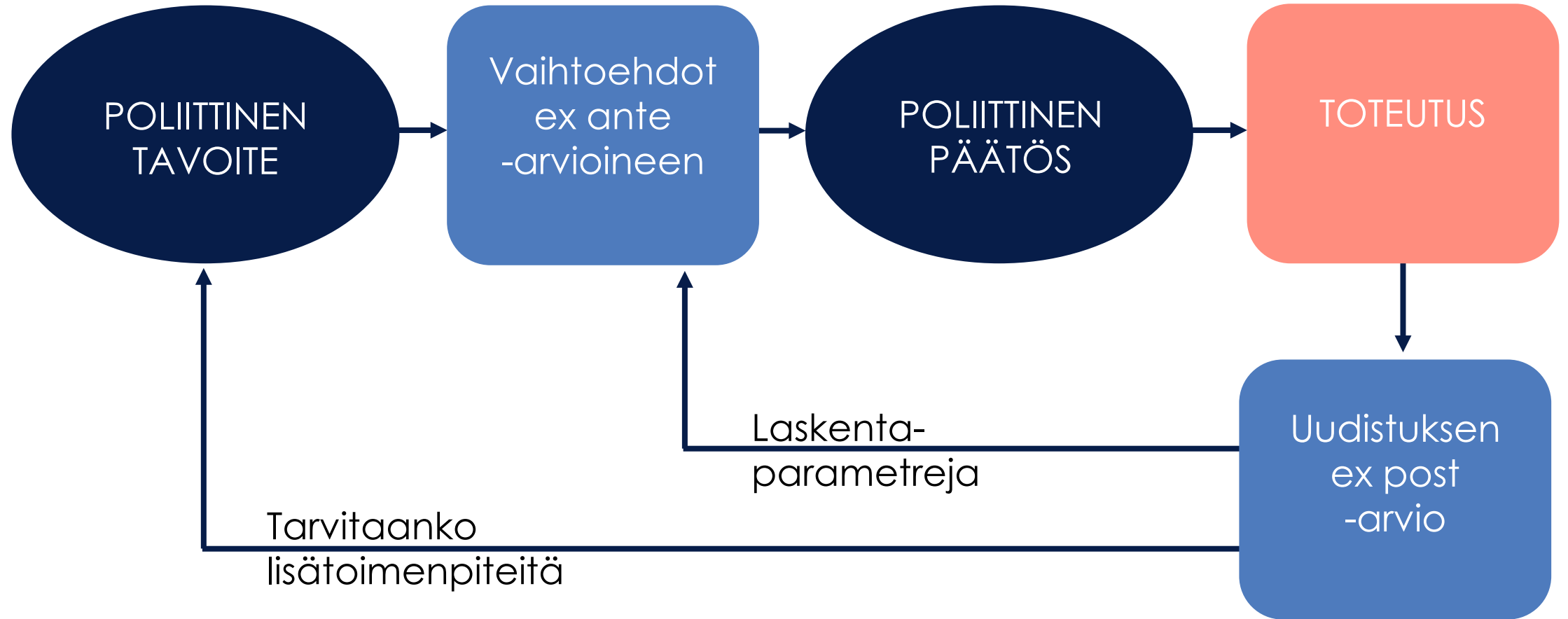


# Tuoko käyttäytymisen taloustiede jotain uutta taloudellisten vaikutusten arviointiin?

Tuulia Hakola-Uusitalo 3.2.2022

Tutkimusjohtaja, Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV)

# Päätöksenteosta ja arvioinnista pitäisi muodostua ketju



# Mihin tarvitaan taloudellisten vaikutusten arviointia?

- Taloudelliset vaikutukset pitää arvioida kaikkiin hallituksen esityksiin (säännöt)
- Yleensä lainsäädäntöhankkeilla on vaikutusta myös julkiseen talouteen – tähän on budjetoitava varat (jos varoja ei ole, uudistusta ei voi tehdä; budjettirajoite)
- Kaikilla uudistuksilla on hyvinvoinnin parantamiseen tähtäävä tavoite. Tavoite kannattaa pyrkiä saavuttamaan mahdollisimman kustannustehokkaasti, jotta julkisilla varoilla saadaan mahdollisimman paljon hyvää.
  - julkisten varojen säästö on harvemmin tavoite itsessään;
- Rahan käytön tehokkuuteen ja/tai tavoitteen parempaan saavuttamiseen tähtääviä sääntöjä monessa muussakin yhteydessä kuin lainsäädäntöhankkeissa

# Arvioinnin tila nykyisin

- Päätöksiä tehdään paljon ilman hyvää kuvaa niiden vaikutuksista
  - Usein vaikuttaa siltä, että valinnat eri toimenpidevaihtoehtojen välillä on tehty ennen kuin toimenpidevaihtoehtojen vaikutuksia on arvioitu
- Taloudellisten vaikutusten arviointiin hyödynnetään harvoin nykyaikaisia arviointimahdollisuuksia
  - Hallinnosta puuttuu arviointiosaamista tai edes tilaajaosaamista (eli käsitystä siitä, mitä voidaan arvioida luotettavasti ja mitä ei)
  - Arviointivälineet valtionhallinnossa ovat puutteelliset / aineistojen tietoturvallisen käytön mahdollistamisen merkitys osin ymmärretty ja sitä ollaan kehittämässä?
- Vaikutusarviointiohjeissa laitetaan painoarvoa sidosryhmien kuulemiselle
  - Ei muistuteta vaikutuspyrkimyksistä (esim. esitetään informaatiota vain osasta vaikutuksista, käsityksistä ilman perusteita jne.)

# Mitä uutta käyttäytymisen taloustiede tuo?

- Kehittää yhtä taloustieteen perusoletusta (rationaalisuutta)
  - Oletus: yksilöt a) pyrkivät tekemään b) itselleen parhaaksi katsomia valintoja c) saatavilla olevan tiedon valossa.
    - ✓ Eivät pyrikään tekemään parhaaksi katsomiaan valintoja, "riittävän hyvä" riittää
    - ✓ Itselle parhaaksi katsomat valinnat ovat erilaisia pitkällä/lyhyellä aikavälillä, jossain tietyssä tilassa jne.
    - ✓ Tiedon esillepano, peukalosäännöt tai päätöksen aikajänne vaikuttaa
- Empiirinen taloustiede ei tarvitse tätä olettamaa
  - Voi osoittaa, että tietty toimenpide toimii tietyssä tilanteessa, vaikka ei kerro taustalla olevaa syytä tai mekanismia – yleistettävyyttä hankalaa
  - Empiirinen taloustiede "rakastaa" satunnaiskokeita ja nk. luonnollisia koeasetelmia, joita käyttäytymisen taloustiede myös hyödyntää

# Case Study 1: Rahapelaaminen

- Suomessa on juuri tehty arpajaislain uudistus
  - Laajentaa rahapelaamisessa pakollisen tunnistautumisen kaikkiin peleihin
  - Mahdollistaa aiempaa paremmin peli- ja pelaajatiedon hyödyntämisen.
- Laissa on arvioitu muutosten taloudelliset vaikutukset, mutta arvioinnin kannalta olennainen on asetus
  - Arviot on tehnyt Veikkaus OY. Sitä, miten arvio on tehty, ei ole juurikaan avattu.
  - Hallituksen esityksessä kerrotaan, että Veikkaus OY suunnittelee enimmäistappiorajaa 25 000 euroa per vuosi vuodesta 2025 alkaen (asetus Veikkaus Oy:n rahapelien toimeenpanosta).
  - Veikkaus arvioi enimmäistappiorajoitusten vähentäväksi vaikutukseksi tuoton vuosittaiseen tasoon noin 60–70 miljoonaa euroa ja arpajaisverovaikutukseksi noin 10–20 miljoonaa euroa. Vuoden 2020 pelikate 1,26 mrd.
- Tiedon esillepanolla on iso merkitys arvioille (UK Nudge yksikkö)
  - Pelaamisenhallintatyökalut lisäävät niiden käyttöä, mutta eivät vaikuta itse pelaamiseen
  - Suuret valikosta näkyvät itse asetettavat rahasummarajat korottavat itselle asetettuja rajoja ja lisäävät pelaamiseen käytettävää rahaa (tekstimuoto lähempänä varsinaisia mieltymyksiä?). “Ankkurointi”
  - Jos on-line-pelaajien piti neuvoa jotakuta muuta tai krijoittaa itselleen pelirajojen täyttäyessä muistutusteksti rajoittamisen syystä, raja asetettiin harvemmin, mutta alemmaksi. “Intention-behaviour gap”

# Case Study 2a: Verot

- Miksi ihmiset maksavat veronsa myöhässä? Tutkimuksia yhteistyössä Britannian veroviranomaisen kanssa (Hallsworth et al, 2007)
- Mahdollisia selitys aikaansaamattomuus – kyse ajoituksesta, ei siitä etteikö lopulta maksaisi.
- Luonnollinen koe 1: 100 000:lle veronmaksajalle arvottiin eri tyyppiset muistutuskirjeet
  - Normeihin vetoavia: (i) **“9 10:stä maksaa verot ajallaan”** (perusnormi); 1,3 % 623 000 puntaa 23 päivässä (ii) **“9 10:stä maksaa Britanniassa verot ajallaan”** (maanormi) 2,1 %; 980 000 puntaa 23 päivässä (iii) **“9 10:stä Britanniasta maksaa verot ajallaan. Olet osa pientä vähemmistöä, joka ei ole vielä maksanut.”** (vähemmistönormi) 5,1%. 2,367 mill puntaa 23 päivässä;
  - Julkisten palvelujen rahoitus: (iv) **“Koska maksamme veroja, hyödynnämme kaikki tärkeistä julkisista palveluista, kuten terveydenhuollosta, maanteistä ja kouluista”** (hyöty) 1,6 %; (v) **“Jos veroja ei makseta, aiheutuu siitä meille kaikille haittaa, koska tärkeät julkiset palvelut, kuten terveydenhuolto, maantiet ja koulut kärsivät”** (menetykset) 1,6 %.
- Luonnollinen koe 2: testattiin (i) kuvaavia normeja (mitä muut tekevät) ja (ii) arvottavia normeja (verojen maksaminen on oikein tai suurin osa ihmisistä on sitä mieltä, että verot kuuluu maksaa); sekä rahallisia viestejä (yksityiskohtia siitä, millaisia korkokustannuksia syntyy siitä, ettei maksa ajallaan, tai lisättiin tietoa erilaisista maksutavoista)
- Kuvaavien normien käyttämisellä selvästi isompi vaikutus kuin arvottavilla normeilla; isoja vaikutuksia myös rahallisista viesteistä

# Case Study 2b: verot

- Suomi VATT tutkijoiden yhteistyö verohallinnon kanssa (Eerola et al, 2019): verojen maksu vuokratuloista
- Mahdollisia selityksiä maksamattomuudelle: tietämättömyys, ei pelkoa kiinni jäämisestä
- Rekisteriaineistojen yhdistelyjen perusteella pystyttiin identifioimaan asunnot, joissa omistaja ei asu itse; näistä satunnaistettu otos, jolle Verohallinnosta kirje vuokratulojen veronmaksusta ( i) lisättiin tietoisuutta, ii) informoitiin valvonnan lisäämisestä ja iii) informoitiin siitä, että valvontaan käytetään myös kolmansia osapuolia)
- Kirjeillä oli vaikutusta verovelvollisten raportointiin:
  - Enemmän lisääntyi raportoivien määrä
  - Raportoitujen tulojen määrä lisääntyi niillä, jotka jo raportoivat, tosin tämä lisääntyi vähemmän
  - Selvästi isoin vaikutus oli kolmannen osapuolen käyttämisestä vihjaamisella, erityisesti kasvua raportoijien määrässä
  - Kirjeet vaikuttivat myös saajan muiden perheenjäsenten raportointiin, mutta ei vaikutusta kirjeen saajan naapureiden raportointiin



# Case Study 3: Pikavipit

- Suomessa määräaikainen laki, jolla mm. kiellettiin vakuudettomien kulutusluottojen suoramarkkinointi
- Tutkimustuloksia muualta:
  1. Mainontasisällöllä on vaikutusta (mielikuvat, ei informaatio)
    - Kokeessa pikaluottoyritys lähetti postitse mainoksia 53 000 entiselle asiakkaalleen. Mainosten sisältö vaihteli kahdeksan eri ominaisuuden mukaan: **kirjeessä oli ihmisen valokuva, ehdotuksia lainan käyttötarkoituksesta**, pieni tai suuri **esimerkkitaulukko lainoista**, informaatiota koroista ja kuukausimaksuista, vertailu kilpailevan yrityksen korkoihin, maininta palkintoarvonnasta, maininta tarjouksen "erityisyydestä" tai edullisuudesta, maininta siitä, että yritys palvelee vastaanottajan kielellä. Lisäksi kaikissa oli sattumanvaraisesti maininta lyhyestä tarjousajasta, jolla haluttiin testata kiirehtimisen vaikutusta.
    - Kolmen ominaisuuden vaikutus kysyntään oli yhtä suuri kuin jos luoton korosta olisi saanut alennusta 25 %. Kiirehtimisellä tai palkintoarvonnalla ei vaikutusta.
  2. Kustannusten esittäminen dollareina vaikutti enemmän kuin kustannusten vertailu tai informaatio siitä, kuinka moni luotonottanut oli päätenyt uusimaan lainan
  3. Varoitusmerkki kalliista lainasta tuottanut ristiriitaisia tuloksia
  4. Vertailusivustoissa kuluttajia palvelee eniten se, että kaikki luottovaihtoehdot ovat samassa listattuna halvimmasta kalliimpaan

# Case Study 4: Eläkkeet

- Pitkäjänteisesti suunnitteleva henkilö säästäisi palkastaan eläkkeen. Tai ostaisi markkinoilta optimaalisen vakuutus tuotteen vanhuuseläkeiän turvaksi.
- Ilman yhteiskunnan puuttumista, monet alisäästäisivät. Syitä: (i) vanhuuden miettiminen voi tuntua raskaalta, (ii) nuorempana on välittömämpiä huolenaiheita, (iii) eläkevakuutukset ovat monimutkaisia, perehtyminen vaatisi aikaa, vaivaa, osaamista ja kykyä ennakoita
- Useassa maassa yksityistä eläkesäästämistä tuetaan joko veroporkkanoilla tai tuilla
- Rahakannustimisessa ajatellaan, että ihmiset reagoivat niihin; näin ei välttämättä ole siksi automaattinen vakuutus tai default optio
- Suomessa osa-aikaeläkkeiden ikärajamuutos vaikutti myös niiden ikäluokkien käyttäytymiseen, joita sääntömuutos ei koskenut

# Case Study 5: Perustulokokeilu

- Normaalisti työmarkkinatuen määrä pienenee, mitä enemmän saa palkkaa. Perustulokokeilussa tämä yhteys katkaistiin arvotulle koeryhmälle ja muutoksia tämän ryhmän työllisyydessä verrattiin kontrolliryhmään.
- Teoreettinen malli kertoo, että sosiaaliturvaa saavalla henkilölle lisätyötunneilla, on ristikkäissuuntaiset kannustinvaikutukset
  - Henkilö ei halua lisätä työntekoa, jos hänellä olisi ilman palkkaakin riittävästi tuloja (tulovaikutus)
  - Henkilö haluaa lisätä työntekoa, koska lisätunneista aiheutuva palkan kasvu ei vaikuta hänen saamansa sosiaaliturvan määrään (substituutiovaikutus)
- Ensimmäisenä kokeiluvuonna työllisyys koeryhmällä ei lisääntynyt. Toisena vuonna lisääntyi, vaikka kannustimet olivat näinä vuosina samat.
  - Tarvittiinko viive, jotta muutokseen alettiin reagoida
  - Vai oliko ratkaiseva tekijä aktiivimalli. Aktiivimalli ei koskenut perustulonsaajia, mutta reagoivatko he siihen silti? (uhkapiste)

# Case Study 6: Työttömyysturvan aktiivimalli

- Aktiivimallissa työttömän oli täytettävä aktiivisuusehto. Ehdon täyttymistä tarkasteltiin kolmen kuukauden välein. Jos ehto ei täyttnyt, työttömyysetuutta leikattiin väliaikaisesti 4,65 % (yksi korvaukseton päivää kuukaudessa)
- Tutkimusten mukaan rangaistukset pelotevaikutuksineen lyhentävät niiden ihmisten työttömyysjaksoja, joiden työllistymismahdollisuudet ovat hyvät.
- Yhtä vahvaa julkista reaktiota ei syntynyt siitä, että aktiivisuusehdon täyttävien päiväraha nousi, eikä suurempia työttömyysturvan leikkauksia vastustettu yhtä paljon. Onko niin, että samansuuruisella poisottamisella saadaan aikaan suurempi käyttäytymisvaikutus kuin vastaavalla korotuksella?

# Johtopäätökset

- Vaikutusten arvioinnissa on paljon kehittämispotentiaalia
- Empiirinen arviointi on aina ihmiskeskeistä, koska tilastotarkasteluilla etsitään muutoksia ihmisten käyttäytymisessä
- Käyttäytymisen taloustieteessä esitetään selityksiä sille, miksi ihmiset eivät (aina/usein) tunnu käyttäytyvän optimaalisesti
- Tutkimukselliset kokeilut ja luonnolliset koeasetelmat tuottavat luotettavinta tutkimusta vaikutuksista
- Lainsäädäntökokeilut ovat suuritöisiä ja kalliitakin, mutta vielä kalliimpaa (rahallisesti tai muuten) voi olla se, ettei toimenpiteiden hyvää toteuttamistapaa tai varsinaista vaikutusta tunneta
- Saadaanko käyttäytymisen taloustieteen opit paremmin käyttöön toimeenpanon kehittämisessä, joka on myös halvempaa; lainsäädännönkin kehittämisessä kokeiluista olisi hyötyä, mutta siinä on korkeampia esteitä ylitettävänä

# Kiitos!

Tuulia Hakola-Uusitalo  
puh. 029 505 3011  
etunimi.sukunimi@kkv.fi

Lintulahdenkuja 2, 00530 Helsinki

**KKV** Kilpailu- ja  
kuluttajavirasto

