

Kelan perustulon suunnitteluryhmän näkökulma perustulokokeilulaista

”Epärealistinen” kokeilumalli

Mallia on moitittu epärealistiseksi, koska verotus ei ole mukana ja koska se ei ole yleistettävissä koko väestölle. On huomattava se, että kokeilun kannalta relevantin veromallin sisältöön vaikuttaa kokeilun kohdejoukon arvioidut työllistymispalkat ja saamat tulolajit sekä tavoite siitä, minkälaisen tulojen osalta perustulon vaikutuksia halutaan tutkia. Tutkimuksellisesta näkökulmasta veromallin yksityiskohtia ei välttämättä tarvitse ratkaista lopullisesti palkkatasoilta, jonne kohdejoukko ei tosiasiallisesti työllisty. Näin ollen kokeilumallin ylipäättään ei välttämättä tarvitse olla sellaisenaan yleistettävissä valtakunnallisesti.

Mallia on moitittu myös liian anteliaaksi koska verotus ei ole mukana. Kokeilujoukko jää budjetin pienuudesta johtuen ilman muuta pieneksi. Tämä merkitsee sitä, että rahallisten kannustimien vaikutusten esiin saamiseksi kannusteiden (treatment effect) tulisi olla riittävän suuret. Tutkimusryhmän tekemien voimalaskelmien mukaan tällaisen vaikutuksen tulisi olla 2000 hengen otoksella noin 30 %, jotta saataisiin tilastollisesti luotettavia estimaatteja. Esitetty malli täyttää tämän ehdon niiden kohdalla, jotka eivät saa työttömyysturvan lapsikorotuksia.

Momentteihin perustuva kustannusmalli vaarantaa rahoituksen

Kokeilua varten on varattu 20 miljoonan euron budjetti, joka on kokeilun tavoitteiden kannalta riittämätön. Kokeiluun liittyvät toiveet ja vaatimukset ovat suureksi osaksi ylimitoitettuja sen suhteen, mitä 20 miljoonalla voidaan tehdä ja mitä sillä ei voida tehdä. Paljon riippuu myös siitä, mihin joukkoon jatkokokeilu – jos siihen rahaa jää – halutaan kohdistaa. Kokeilubudjetin laajentamiseksi valtioneuvosto teki kevään 2016 strategiaistunnossa periaatepäätöksen, jonka mukaan kokeilubudjettia voidaan vahvistaa käyttämällä työttömyysturvamenoja ja eräitä muita Kelan maksamia sosiaalietuuksia perustulon pohjalla. Kelan rekistereiden pohjalta tutkimusryhmä teki laskelmia tällaisen vaihtoehdon avaamista mahdollisuuksista ja päätyi siihen, että työllistymistodennäköisyydet huomioon ottaen mukaan kokeiluun voitaisiin ottaa 5000–7000 Kelan työttömyysturva etuutta saavaa (Taulukko 1). Ajatuksena oli, että työttömille työttömyysturva muutettaisiin perustulon kaltaiseksi tuloksi: se olisi etuus, joka maksettaisiin automaattisesti eikä siihen liittyisi työvoimapolitiittisia toimia eikä sanktioita.

Taulukko 1. Laskelma kokeilubudjetille Kelan työttömyysturvaetuuksia saavista aiheutuvista kustannukset kahdelta vuodelta. Luvut perustuvat vuonna 2013–2014 työttömyysetuudelta poistuneiden lukumäärään. Tiedot Kelan etuusrekistereistä.

Otoskoko	Perustulo 600 €			Perustulo 700 €		
	Vain työmarkkinatukea saaneet		Kaikki työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa saaneet	Vain työmarkkinatukea saaneet		Kaikki työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa saaneet
	<120 pv	120> pv		<120 pv	120> pv	

1 000	4.3 €	1.8 €	3.2 €	6.7 €	4.2 €	5.6 €
4 000	17.2 €	7.4 €	13.2 €	26.6 €	16.9 €	22.5 €
8 000	26.6 €	16.9 €	26.3 €	53.3 €	33.9 €	45.0 €

Otoshenkilöistä aiheutuvat kustannukset kokeilubudjettiin riippuvat siitä, missä määrin he pysyvät nykyisen sosiaaliturvan piirissä ja missä määrin he työllistyvät. Jos valitaan ainoastaan ”vaikeasti työllistyviä pitkäaikaistyöttömiä” (yli 120 päivää työttömänä olleet), niin kustannus jää pienemmäksi kuin jos valittaisiin mukaan ”helposti työllistyviä” (alle 120 päivää työttömänä olleet). Jos koehenkilö pysyy siis koko kokeilun ajan Kelan asiakkaana, hänen aiheuttamansa kustannukset kokeilubudjettiin ovat pienemmän kuin jos hän työllistyi. Viimeksi mainitussa tapauksessa koko perustulo jouduttaisiin maksamaan hänelle kokeilubudjetista. Kaikkein kalleimpia koehenkilöitä ovat ne, jota eivät saa mitään sosiaalietuutta ja joiden perustulo koko kokeilun ajan maksetaan kokeilubudjetista. Taulukossa 1 on esitetty laskelmat kustannuksista (miljoonaa euroa) eri osajoukoista (työmarkkinatukea alle 120 päivää ja yli 120 päivää saaneet sekä kaikki työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa saaneet) ja kustannuksista. Näitä lukuja arvioitaessa on kuitenkin muistettava, että laskelmat perustuvat oletukseen, ettei perustulolla olisi positiivisia vaikutuksia työllisyyteen ja sitä kautta tulonsiirtoriippuvuuteen. On kuitenkin oletettavaa että perustulolla voisi olla hyvinkin merkittävä työllisyyttä edistävä vaikutus erityisesti niiden itsensä työllistävien ja mikroyrittäjien keskuudessa, jotka ovat entuudestaan jo kiinni työmarkkinoilla.

Taulukosta ilmenee, että työllistymistodennäköisyydellä on merkittävä vaikutus kokeilubudjettiin. Esimerkiksi 600 euron perustulolla yli 120 päivää työmarkkinatuella olleiden kustannus 1 000 hengen otoskoolla olisi noin 1.8 miljoonaa. Alle 120 päivää työttömänä olleiden kohdalla työllistyminen on todennäköisempää, ja näin todennäköiset kustannukset kaksinkertaistuvat ja nousevat 4.3 miljoonaan euroon. Keskimäärin paremmin työllistyvien peruspäivärahaa saavien työttömien lisääminen tarkasteluun lisää kustannuksia. Vastaavasti 1 000 hengen otos kaikista työmarkkinatuella tai peruspäivärahalla olleista 600 euron perustulolla maksaa noin 3.2 miljoonaa.

Edellä olevien laskelmien mukaan 2000 Kelan työttömyysetuutta saavan kahden vuoden kokeilu maksaisi noin kuusi miljoonaa. Kokeilubudjetista jäisi näin ollen noin 10 miljoonaa – riippuen Kelalle ja verohallinnolle kokeilubudjetista maksettavista työkorvauksista – vuonna 2018 mahdollisesti alkavan kokeilun suorittamiseen. Hallituksen esityksessä on kuitenkin eräitä kohtia, jotka tekevät tyhjiksi nämä laskelmat ja voivat toteutuessaan johtaa siihen, että koko kokeilubudjetti kuluukin jo vuoden 2017 kokeiluun. Pahimmassa skenaariossa käy niin, että vuodelle 2017 varattu budjetti loppuu ennen vuodenvaihdetta 2017/2018.

Saatetaan päätyä siihen, että perustulokokeiluun osallistuva henkilö ei hae työttömyysetuutta (ei täytä TT2 ilmoitusta). Tällöin hän siirtyy rahoitettavaksi kokonaan kokeilubudjetista. Kokeilubudjetin ja kokeilun kannalta pahin skenaarion on se, että puolet kokeiluun osallistuvista ei hae työttömyysturvaetuutta. Myös riski joutua työvoimapoliittisten toimien ja sanktioitten kohteeksi voi vaikuttaa päätökseen hakea tai jättää hakematta etuutta. Jos rahoituksen siirtäminen valtion momentilta Kelaan vaatii TT2 täyttämisen, niin silloin vuodelle 2017 varatut määrärahat voivat loppua jo ennen vuoden loppua. Lopetetaanko kokeilu silloin vai saadaanko kokeiluun lisää varoja?

Mallin anteliaisuus, otoskoko ja kokeen voimalaskelmat

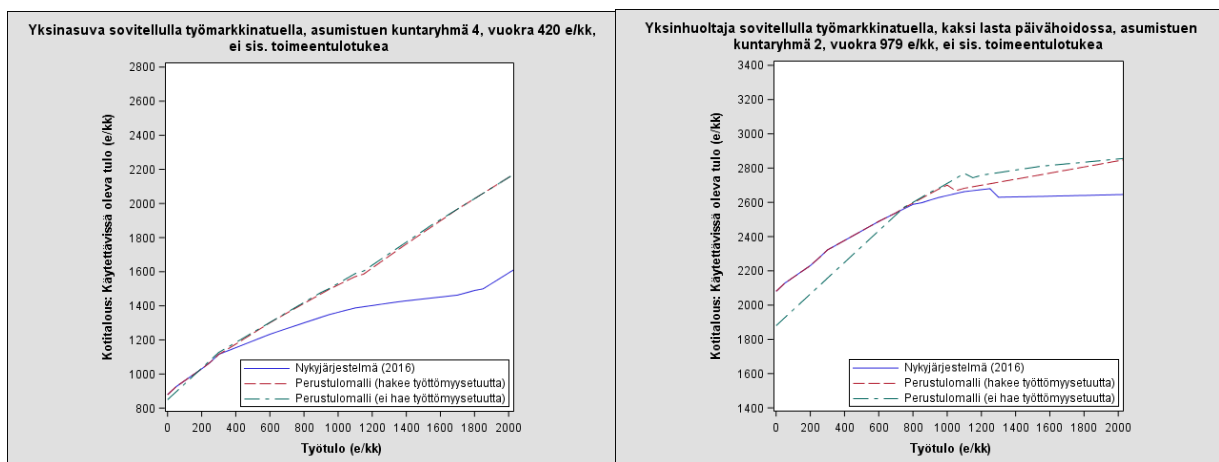
Hallituksen lakiesitys (HE 215/2016 VP)) perustulokokeilusta poikkeaa monilta osin väliraportissa esittämästämme. Kokeilumallin ja nykyisen lainsäädännön vaikeatulkintaisen suhteen vuoksi vuoden 2017 kokeilusta saattaa muodostua tarpeettoman monimutkainen, minkä vuoksi koeryhmän selkeä informointi voi muodostua haasteelliseksi.

Hallituksen esitys perustuu yksinkertaiseen satunnaistettuun koeasetelmaan ja pakolliseen osallistumiseen. Näin ollen kokeilusta on mahdollista saada tieteellisesti luotettavaa tietoa siitä, miten kokeiltava malli vaikuttaa työllistymiseen. Tulokset voidaan yleistää Kelan työttömyysetuuksia saavaan väestöön, ja yleisemmin kokeilusta saadaan tietoa siitä, kuinka suuri merkitys kannustimien parantamisella on työllistymiseen muutoin vaikeasti työllistyvässä väestöryhmässä.

Perustulomallille ei ole olemassa yksiselitteistä määritelmää. Mallin keskeisinä piirteinä voidaan kuitenkin pitää tuloista riippumatonta pysyvää perustuloetuutta, etuuden täydellistä harkinnanvaraisuuden puutetta sekä tasoltaan verrattain korkeaa mutta yksinkertaista työtulojen veromallia, joka tekee työskentelyn kannustimien hahmottamisen helpoksi. Vastaavat piirteet voivat kuvata myös negatiivisen tuloveron mallia, joskin kuukauden alussa maksettavan etuuden tilalla on kuukauden lopussa maksettava veronpalautus.

Hallituksen esityksen malli sisältää vain osan perustulon keskeisistä piirteistä. Mallissa on kaksivuotinen tuloista riippumaton etuus. Perustuloetuus ei ole harkinnanvarainen, mutta kokeilussa muut etuudet sovitetaan perustulon kanssa. Tästä seuraa erityisesti, että työllistymisen kannustimet eivät muutu nykytilanteeseen verrattuna kuukausituloilla, joilla Kelan työttömyysetuuksia voi saada soviteltuna. Mikrosimuloinnin perusteella ongelma ei juuri koske lapsettomia kotitalouksia, (Kuvio 1 vasemmanpuoleinen kuva) mutta työttömyysturvan lapsikorotuksen takia lapsiperheillä on pienillä ansiotuloilla selvä kannustin hakea perustulon rinnalle työttömyysetuus (Kuvio 1 oikeanpuoleinen kuva). Lapsiperheiden osalta 2017 malli ei siis ole tuloista riippumaton ja sisältää työttömyysturvalain harkinnanvaraisuuden elementit. Lapsiperheillä kannusteet hakea perustulon rinnalle työttömyysturvaa poistuvat yhden lapsen perheillä vasta noin 400 euron kuukausituloilla ja kolmen tai useamman lapsen tapauksessa vasta noin 800 euron tuloilla.

Kuvio 1. Vuoden 2017 perustulomalli ja nykyjärjestelmä yksinasuvan ja kahden lapsen yksihuoltajan tapauksessa.



Se, että ehdotetussa perustulomallissa ei ole lapsikorotuksia, johtaa siihen, että kokeilussa on kannusteiden osalta heterogeenisiä ryhmiä. Kohderyhmässä on lapsettomia henkilöitä noin 60 prosenttia (Taulukko 2) ja heille kokeilu parantaa työnteon kannustimia lähes kaikilla tuloilla. Loput ovat lapsiperheitä ja heille työnteon kannustimet parantuvat yksiselitteisesti vasta täysipäivästä työtä vastaavilla tuloilla. Jos perustulo parantaa työllisyyttä osa-aikaisen tai pätikätyön kautta, tarkoittaa tämä sitä, että lapsiperheillä ei voida olettaa tapahtuvan vastaavaa työllisyysvaikutusta kuin lapsettomilla.

Taulukko 2. Lapsikorotusosia saavien lukumäärät ja prosenttiosuudet Kelan työttömyysturvaetuksia saavien (179 877 henkilöä) joukossa vuonna 2014.

Lapsikorotusten lukumäärä	Korotuksia saavat	
	Lukumäärä	Osuus työttömyysturva-etuutta saavista
yksi	29 333	16.3%
kaksi	22 778	12.7%
kaksi + muu korotusosa	2 771	1.5%
Kolme lapsikorotusta	10 279	5.7%
Kolme + mu korotusosa	1 239	0.7%
ei lapsikorotuksia, pelkkä muu korotusosa	11 087	6.2%
Ei korotusosia	99 289	55.3%

Kannustimien heikentymisen lisäksi Kelan etuuksiin liittyy työttömyysetuuksien hakuprosessi, sanktiot ja muut työvoimapolitiittiset toimenpiteet. Näin ollen ns. byrokratialoukku ei poistu kokonaan koeryhmältä. Byrokratialoukku kohdistuu lapsiperheisiin ja oletettavasti edelleen heikentää heidän työllistymistään. Toistaiseksi on kuitenkin epäselvää, missä määrin sanktioita ja työvoimapolitiittisia toimenpiteitä voitaisiin jättää kohdistamatta koeryhmään. Kokeilun kannalta olisi toivottavaa, että:

- *Työvoimapolitiittisia toimenpiteitä tehtäisiin vain kokeilussa olevien omasta aloitteesta.*
- *perustulo porrastetaan työttömyysturvan nettomäärän mukaan, kun huomioidaan mahdolliset työttömyysturvan lapsikorotukset*

Lainsäädännön kannalta lapsikorotuksia helpompi vaihtoehto heterogeenisten ryhmien ongelman ratkaisemiseksi olisi se, että

- *vuoden 2017 koe suunnattaisiin vain niille, joilla ei alkutilanteessa ole lapsikorotuksia.*