

Perustulokokeilun arvioinnin loppuraportti: Rekisterianalyysi työmarkkinavaikutuksista

Kari Hämäläinen

Ohto Kanninen

Miska Simanainen

Jouko Verho

VATT MUISTIOT

59

Perustulokokeilun arvioinnin loppuraportti: Rekisterianalyysi työmarkkinavaikutuksista

Kari Hämäläinen
Ohto Kanninen
Miska Simanainen
Jouko Verho

Kari Hämäläinen, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, kari.hamalainen@vatt.fi

Ohto Kanninen, Palkansaajien tutkimuslaitos, ohto.kanninen@labour.fi

Miska Simanainen, Kelan tutkimus, miska.simanainen@kela.fi

Jouko Verho, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, jouko.verho@vatt.fi

Sosiaali- ja terveysministeriö teki Kelan kanssa sopimuksen perustulokekilun arvioinnista. Tämä raportti kokoaa Kelan toimeksiannosta tehdyn rekisteriaineistoihin perustuvan arviointitutkimuksen tulokset, ja tässä raportissa täydennetään seuraavia aikaisemmin julkaistuja arviointiraportteja:

1. Arvioinnin alustavat tulokset. Julkaisu Sosiaali- ja terveysministeriön Raportteja ja muistioita 2019:8.
2. Rekisteritutkimuksen väliraportti ensimmäisen vuoden tuloksista. Julkaisu VATT Muistiot 56, 2019.
3. Kelan toimittama arvioinnin loppuraportti. Julkaisu Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:15.

ISBN 978-952-274-259-9 (PDF)

ISSN 1798-0321 (PDF)

URN:ISBN:978-952-274-259-9

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
VATT Institute for Economic Research
Arkadiankatu 7, 00100 Helsinki, Finland

Helsinki, kesäkuu 2020

Yhteenveto

Suomen perustulokokeilussa tutkittiin Kelan työttömyysetuuksien korvaamista 560 euron kuukausittaisella perustulolla. Kokeilu toteutettiin satunnaistamalla 2 000 työtöntä perustulolle vuosien 2017–18 ajaksi. Perustulo oli vastikkeeton ja veroton etuus, joka lisäsi työllistymisen kannustimia huomattavasti. Samalla se poisti velvoitteet työnhakuun ja aktivointitoimenpiteisiin osallistumiseen. Tässä raportissa tehdään kokeilun ennakoarvointisuunnitelman mukainen vaikuttavuusarvio.

Tuloksien perusteella kokeilun työllisyysvaikutukset jäivät vaatimattomiksi. Päävasteen mukainen työllisyys lisääntyi tilastollisesti merkitsevästi 6 päivällä, mutta aktiivimallin käyttöönotto vaikeuttaa tuloksen tulkintaa. Ennen aktiivimallia työllisyysvaikutusta ei havaita. Toisaalta perustulon saajat jatkoivat työttömyysetuuksien käyttöä laajasti ja osallistuivat työvoimahallinnon palveluihin lähes entiseen tapaan. Kokeilun perusteella työllistymiskannustimien parantaminen, vastikkeetomuus ja byrokratian purkaminen näyttäisi olevan hyvin rajallisesti toimiva keino työllisyyden edistämiseen Kelan työttömyysetuudella olevien kohdalla.

Sisällys

1 Johdanto	1
2 Perustulokokeilun kuvailu	3
2.1 Kokeilun syntyhistoria	3
2.2 Kokeilun kohdejoukko ja säännöt	4
2.3 Byrokratian ja velvoitteiden poistumisen mahdolliset työllisyysvaikutukset	5
2.4 Rahallisten kannustimien muutokset	7
2.5 Analyysisuunnitelma	9
3 Aineisto	11
4 Kohdejoukon kuvailu sekä tutkimusryhmien vertailtavuus	12
5 Kokeilun kulku	15
5.1 Työllisyyden kehitys	15
5.2 Työttömyysetuuksien käyttö	15
5.3 Perustulon maksatukset	18
6 Työllisyysvaikutukset	20
6.1 Päävaste	20
6.2 Herkkyystarkastelu	21
6.3 Vaikutus alaryhmissä	22
6.4 Aktiivimalli ja perustulokokeilun toisen vuoden tulkinta	25
7 Vaikutukset muihin vasteisiin	28
7.1 Tulot ja sosiaalietuudet	28
7.2 Työvoimahallinnon palvelut	30
8 Kokeilun kustannukset	34
9 Päätelmät	36
Lähteet	39
Liitteet	41

1 Johdanto

Perustulokokeilu oli ensimmäinen laaja sosiaaliturvan kehittämiseksi toteutettu satunnaistettu kenttäkoe Suomessa saaden laajan kansainvälisen huomion. Tutkimuksellisesti kokeilun mielenkiintoa lisää siinä tarjottu eksogeeninen vaihtelu työllistymisen rahallisissa kannustimissa. Lisäksi perustulo tarjosi poikkeuksellisen mahdollisuuden tarkastella työttömyysturvan vastikkeettomuuden vaikutusta. Kokeilun toimeenpano onnistui hyvin, ja se tarjosi Suomelle historiallisen avauksen tieteellisesti luotettavien kokeilujen hyödyntämiseen sosiaaliturvan saralla.

Kokeilussa koeryhmälle maksettiin kahden vuoden ajan vastikkeetonta ja verotonta 560 euron suuruista kuukausittaista perustuloa. Kohdejoukon muodostivat Kelan työttömyysetuutta marraskuussa 2016 saaneet henkilöt. Näistä 2 000 henkilöä valittiin satunnaisotannalla koeryhmään. Kohdejoukossa oli paljon pitkäaikaistyöttömiä, heikommin koulutettuja ja maahanmuuttajia, joten kokeilu kohdistui verrattain vaikeasti työllistettävään ryhmään.

Kokeilun perustulolla oli erilaisia työllisyyteen vaikuttavia osatekijöitä. Perustulo paransi työllistymisen kannustimia voimakkaasti, koska sitä ei soviteltu työttömyysturvan taapain ansioiden kasvaessa. Esimerkkilaskelman perusteella arvioimme työllistymisverasteiden alentuneen osa-aikatyön osalta keskimäärin 16,6 ja kokoaikatyön osalta 25,6 prosenttiyksiköllä. Toisaalta vastikkeeton perustulo tarjosi mahdollisuuden välttää työttömyysetuuksiin liittyvän valvonnan ja aktivoinnin. Jos nämä edesauttavat työllistymistä, etuuden vastikkeettomuus heikensi kokeilun työllisyysvaikutuksia.

Perustulokokeilun toisen vuoden alussa astui voimaan aktiivimalli, joka muutti tutkimusryhmien asemaa epäsymmetrisesti. Koeryhmästä ensimmäisen vuoden lopussa noin puolet oli jatkanut työttömyysetuuden hakemista vastikkeettomasta perustulosta huolimatta. Samana ajankohtana verrokkiryhmästä työttömyysturvan piirissä oli puolestaan noin kaksi kolmasosaa. Arviointitulosten tulkintaan tämä vaikuttaa siksi, että ennakoarviointisuunnitelman mukaisesti työllisyysvaikutus mitataan aktiivimallin käyttöönoton sisältävältä ajanjaksolta.

Tässä raportissa keskitymme perustulokokeilun työllisyysvaikutusten arviointiin rekisteriaineistoja käyttäen. Ennakoanalyysisuunnitelman mukainen päävasteemme on työllisyyspäivät vuoden 2017 marraskuusta vuoden 2018 lokakuuhun. Kyseinen aikaväli valittiin, jotta kokeilun alun ja lopun mahdolliset sopeutumisjaksot eivät vääristäisi tuloksia. Aktiivimallin voimantulo kuitenkin aiheutti näitä sopeutumisjaksoja merkittävämmän ongelman tutkimusasetelmalle, minkä vuoksi arvioinnissa on perusteltua antaa painoa myös aktiivimallista puhtaalle kokeilun ensimmäiselle vuodelle. Lisäksi täydennämme työllisyyttä mittaavan päävasteen analyysia vero-, etuus- ja työvoimahallinnon tietoihin perustuvilla toissijaisilla vasteilla.

Raportti kokoaa aikaisemmin julkaistuja arviointituloksia sekä täydentää niitä soveltuvin osin. Kokeilua kuvaileva osio sekä aineisto- ja kohdejoukon kuvaus pohjautuvat pitkälti arvioinnin väliraporttiin (Hämäläinen ym., 2019). Kokeilun etenemisen kuvaus ja työllisyysvaikutusten arviointi on julkaistu Kelan toimittamassa perustulon loppuraportissa (Hämäläinen ym., 2020). Toissijaisten vasteiden tulokset toiselle kokeiluvuodelle ovat

sen sijaan uusia. Lainatut tekstiosuudet on mainittu joko kyseisen luvun johdannossa tai alaviitteissä.

Aiemmasta tutkimuksesta perustulokokeilun juuret ovat Yhdysvalloissa 60–70-luvuilla järjestetyissä negatiivisen tuloveron kokeiluissa. Niissä vastikkeeton etuus maksettiin muun järjestelmän päälle lisätuloksi, joka verotettiin pois ansioiden noustessa. Suomen kokeilussa verojärjestelmää taas ei muutettu. Lisäksi Yhdysvalloissa kohdejoukkona olivat työlliset, ja kokeiluissa keskityttiin muutoksiin tehdyissä työtunneissa. Tuloksien mukaan vastikkeeton etuus vähensi työn tarjontaa, ja naisilla työtuntien vähentyminen oli suurempaa kuin miehillä (Ashenfelter, 1978; Ashenfelter ja Plant, 1990; Burtless, 1986; Munnell, 1987).

Useita perustuloa muistuttavia kokeiluita käteistulonsiirroista on järjestetty viime vuosina kehitysmaissa. Kokeilut ovat kuitenkin usein olleet vastikkeellisia tai tiettyyn elämäntilanteeseen suunnattuja (Banerjee ym., 2019). Lisäksi kehitysmaissa verrokkiryhmä saa usein huomattavasti suomalaista järjestelmää kevyempää sosiaaliturvaa, ja vaikutusmekanismitkin saattavat erota merkittävästi. Esimerkiksi Haushofer ja Shapiro (2016) tutkivat Keniassa tehtyä käteissiirtokoetta ja havaitsivat ruokaturvallisuuden ja subjektiivisen hyvinvoinnin parantuneen.

Suomen perustulokokeilun kannustinvaikutukset muistuttavat työtulovähennystä. Yhdysvaltojen EITC (Earned Income Tax Credit) ja Britannian WFTC (Working Families' Tax Credit) ovat pienituloisten palkkatukiohjelmia, jotka alentavat rajatuloveroja pienituloisilla, kuten perustulokokeilukin. Niiden vaikutuksia ovat tutkineet mm. Blundell ym. (2000) ja Chetty ym. (2013). Tulosten mukaan ohjelmat lisäsivät työn tarjontaa Yhdysvalloissa etenkin yksinhuoltajilla, joskin Klevenin (2019) näkemys on kriittisempi. Läheisimmin Suomen kokeilu kuitenkin muistuttaa Kanadassa 1990-luvulla tehtyä satunnaistettua SSP-kokeilua (Card ja Robins, 1998). Myös siinä yksinhuoltajille tarjottu työllistymistuki sai aikaan nopean ja selvän työllisyysvaikutuksen.

Perustulokokeilun arvioinnin päätuloksen mukainen työllisyys parani tilastollisesti merkitsevästi. Koeryhmän työllisyys kasvoi keskimäärin 6 päivää vertailuryhmää enemmän marraskuun 2017 ja lokakuun 2018 välisellä tarkasteluajanjaksolla. Ensimmäisen kokeiluvuoden aikana tilastollisesti merkitsevää keskimääräistä työllisyysvaikutusta ei sen sijaan havaittu. Alaryhmien tarkastelut viittaavat siihen, että perustulon positiiviset työllisyysvaikutukset voisivat esiintyä erityisesti vieraskielisillä ja lapsiperheillä. Havaintojen lukumäärä on tosin näissä ryhmissä pieni, ja tulosten tulkinta kärsii usean hypoteesin testauksen ongelmasta, joten alaryhmittäisiä tuloksia ei pidä tulkita liian voimakkaasti.

Tämän raportin seuraava luku esittelee kokeen suunnittelua ja toteutusta. Luvussa 3 käydään läpi aineistolähteet ja työpäivävasteen määritelmä. Luku 4 kuvaa kokeilun kohdejoukon balanssin ja taustaominaisuudet. Luvussa 5 on kuvaileva analyysi kokeen kuluista. Kokeen vaikutukset työllisyyteen esitetään luvussa 6 ja vaikutukset toissijaisiin vasteisiin esitetään luvussa 7. Luku 8 sisältää arvion kokeen toteutuksen kustannuksista. Lopuksi tehdään yhteenveto raportin keskeisistä tuloksista.

2 Perustulokokeilun kuvailu

Seuraavassa kuvataan perustulokokeilun suunnittelun taustaa, kokeilun kohdejoukon rajaus sekä perustuloetuuden maksusäännöt. Tämän jälkeen pohditaan perustulon vastikkeettomuuden mahdollisia vaikutuksia. Nämä osiot on aikaisemmin julkaistu arvioinnin väliraportissa (Hämäläinen ym., 2019). Perustulon työllistymisen kannustinvaikutuksia käsittelevä osiossa taas esitetään uudet, päivitetty laskelmat. Viimeisenä keskustellaan ennakoanalyysisuunnitelman merkityksestä arvioinnissa.

2.1 Kokeilun syntyhistoria

Perustulokokeilu kirjattiin Sipilän hallituksen strategiseen ohjelmaan osana palvelut asiakaslähtöiseksi -nimistä kärkihanketta. Kokeilun suorittamisvaihtoehdoista toteutettiin täydentävä VN TEAS -haku elokuussa 2015, jonka voittaneen konsortion kanssa allekirjoitettiin sopimus lokakuun puolivälissä. Työryhmä luovutti väliraporttinsa maaliskuun lopussa 2016. Väliraportissa työryhmä suositteli kokeilun kohdejoukoksi pienituloisia sekä useamman koeryhmän tutkimusasetelmaa, jossa perustulon ja tuloveron tasot eroaisivat koeryhmissä. Useampaa vaihtoehtoa olisi myöhemmin voitu hyödyntää lopullisen perustulomallin parametrien tarkentamisessa. Samalla olisi pystytty erottelmaan mahdollisen byrokratialoukun vaikutukset rahallisista kannustimista sekä arvioimaan eri työmarkkinatilanteessa olevien henkilöiden käyttäytymismuutoksia. Väliraportissa nähtiin satunnaistamisen ja osallistumisen pakollisuuden edistävän olennaisesti tavoitteiden saavuttamista.

Alkuperäisen aikataulun mukaan hallituksen piti päättää kokeilun sisällöstä joulukuussa 2016. Tätä silmällä pitäen työryhmän loppuraportin julkaiseminen oli aikataulutettu marraskuun puoliväliin 2016. Aikataulu ei kuitenkaan ollut mahdollinen, koska perustulokokeilu aikataulutettiin aloitettavaksi vuoden 2017 alussa. Toiseksi ongelmaksi muodostui verotusta koskevien lainkohtien kirjoittaminen ja verohallinnon vetäytyminen kokeilusta. Veroparametrien poistuminen suunnittupöydältä tarkoitti samalla sitä, että maksettua perustuloa ei kyettäisi verottamaan pois ansioiden kasvaessa. Kohdejoukko rajoittui vain työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa saaviin henkilöihin. Työttömyyden jatkuessa työttömyysetuus korvautuisi perustulolla, mikä ei nettomääräisesti rasittaisi kokeilubudjettia. Otskoon suhteen Kansaneläkelaitos ilmoitti pystyvänsä toteuttamaan perustulon maksatuksen 2 000 henkilölle.

Verotuksellisten elementtien poistamisen jälkeen VATT toteutti uudet tyypistynyttä koeasetelmaa koskevat voimalaskelmat. Nämä osoittivat koeasetelman riittävän hieman alle 10 prosentin työllisyysmuutosten selvittämiseen, mikä vastasi muutaman prosenttiyksikön muutosta kokeiluajan työllisyysasteissa. Kelassa mikrosimuloitujen rahallisten kannustimien muutosten pohjalta tämä saattoi hyvinkin olla mahdollista, joten työryhmä päätti osallistua hallituksen esityksenä annettavan kokeilulain kirjoittamiseen kesällä 2016. Kyseinen hallituksen esitys piti sisällään satunnaistetun kenttäkokeen sekä osallistumisen pakollisuuden ja se annettiin eduskunnalle 20.10. Eduskunta hyväksyi kokeilulain 13.12. ja se vahvistettiin 29.12.2016.

Hallitusohjelmaan kirjattu kokeilu olisi toteutettu siitäkkin huolimatta, että työryhmä olisi jättäytynyt pois suunnittelun loppuvaiheesta. Vaihtoehtona valtakunnalliselle ja satunnaistetulle kenttäkokeelle oli loppuun saakka perustulon maksaminen yksittäisen, pienehkön kunnan alueella. Kuntakokeilu olisi vastannut toteutunutta kokeilua lukuun ottamatta osallistujien satunnaistamista. Suunnittelun aikana tuli myös hyvin selväksi, että kokeilun aloittamishetkeä ei voi myöhentää. Paineita esiintyi pikemmin kokeilun aloittamisen varhentamisen suuntaan.

2.2 Kokeilun kohdejoukko ja säännöt

Kokeilun kohdejoukkoon kuuluivat 25–58-vuotiaat henkilöt, joille oli maksettu Manner-Suomen alueella Kelan työttömyysetuuksia muusta kuin lomauttamisen syystä marraskuussa 2016. Kohdejoukkoon eivät kuitenkaan kuuluneet henkilöt, joille oli maksettu kotihoidontukea, eläkettä, korvausta elatuksen menetyksestä tai luopumistukea. Kohdejoukon ulkopuolelle jäivät myös henkilöt, joilla oli edunvalvoja, jotka asuivat Suomen ulkopuolella tai joiden työttömyysetuus maksettiin kunnan toimielimelle. (Laki perustulokokeilusta 1528/2016)

Kela julkaisi satunnaistamisessa käytetyn SAS-koodin joulukuun 2016 alussa vakuuttaakseen, että kaikilla kohdejoukkoon kuuluvilla oli yhtäläinen mahdollisuus saada perustuloa.¹ Varsinainen satunnaistaminen toteutettiin 15.12.2016. Tässä vaiheessa kenelläkään ei ollut mahdollisuutta manipuloida tulosta. Kela ilmoitti koeryhmään poimituille perustulokokeiluun osallistumisesta vasta sen jälkeen, kun laki oli vahvistettu.

Perustuloa maksettiin koeryhmään kuuluville kuukauden toisena pankkipäivänä lukuun ottamatta ensimmäistä kokeilukuukautta, jolloin maksu suoritettiin 9. päivänä. Koska työttömyysetuus maksetaan kuukaudella viivästettynä, perustuloryhmään kuuluneet työttömät henkilöt saivat tammikuussa 2017 sekä edellisen joulukuun työttömyysetuudet että perustulomaksun. Tämän lisäksi Kela lähetti tiedotteen perustulosta jokaiselle koeryhmään kuuluvalla ja kokeilun käynnistäminen sai valtavasti mediajulkisuutta. Perustuloryhmä oli siis mitä ilmeisimmin selvästi tyyppillistä lakimuutosta tietoisempi saamastaan uudesta etuudesta.

Perustulosta ei voinut kieltäytyä, mutta osallistujilla oli mahdollisuus hakea perustulon rinnalle muita etuuksia, jolloin perustulo vähennettiin etuuksien nettomäärästä. Lisäksi laissa mainittiin tiettyjä rajoituksia perustulon maksamiselle. Perustulomaksut päättyivät, jos henkilö siirtyi eläkkeelle tai alkoi saada korvausta elatuksen menetyksestä, luopumistukea, kuntoutusrahaa, aikuiskoulutustukea, opintorahaa tai kotihoidontukea. Perustuloon ei myöskään ollut oikeutettu henkilö, joka oli yli 90 päivää laitoshoidossa, suoritti ase- tai siviilipalvelussa, suoritti vankeusrangaistusta, oleskeli pääasiassa ulkomailla tai jolla oli edunvalvoja tai jonka työttömyysetuus maksettiin kunnan toimielimelle. Perustulon maksatusta kuitenkin jatkettiin, jos maksatuksen estävä rajoitus poistui kokeilun aikana. (Laki perustulokokeilusta 1528/2016)

¹ Otantakoodi on esitetty Kelan sivuilla: <https://www.kela.fi/perustulokokeilun-otantakoodi>.

Muina säännöksinä laissa mainitaan, ettei perustuloa saanut ulosmitata ja että perustulon aikana asetettu työssäolovelvoite oli voimassa enintään 31.12.2018 saakka.

2.3 Byrokratian ja velvoitteiden poistumisen mahdolliset työllisyysvaikutukset

Perustulo on vastikkeeton etuus, jonka henkilö saa pankkitililleen kuukausittain täysin riippumatta hänen työmarkkina-asemastaan. Tämä poistaa periaatteessa kaikki työttömyysetuuksiin sisältyvät työnhakuvelvoitteet ja etuuksien sovitteluun liittyvät epävarmuudet. Perustuloryhmässä työllistyvä henkilö tiesi tasan tarkkaan seuraavan kuukauden perustulomaksunsa, sillä se maksettiin työtulojen päälle samansuuruisena täysin riippumatta kuukauden aikana ansaituista tuloista. Mikäli työttömyysetuuden hakubyrokratiaan liittyvät epävarmuudet estävät työllistymistä, vastikkeettoman etuuden pitäisi heijastua työllisyyden kasvuna.

Hallinto ei kuitenkaan toteuttanut perustulokokeilun vastikkeettomuutta aivan täysimääräisenä. Perustuloon ei sisälletty työttömyysetuuksien lapsikorotuksia, joten lapsiperheiden kohdalla perustulo jäi heidän aiempia työttömyysetuuksiaan pienemmäksi. Lapsiperheille annettiin kuitenkin mahdollisuus saada perustulon ylittävä lapsikorotus hakemalla työttömyysetuuksia. Mikäli verkossa täytettävän ilmoituksen kustannus on lapsikorotuksia (5,23 euroa/pv 1 lapsesta, 7,68 euroa/pv kahdesta ja 9,90 euroa/pv useammasta) alhaisempi, lapsiperheiden kannatti jatkaa työttömyysetuuksien hakemista. Tällöin heille maksettiin sekä vastikkeeton perustulo että sen ylittävältä osalta vastikkeellinen työttömyysetuus. Sovittelun työttömyysetuuden osalta korotukset olivat sovittelun verran pienempiä.

Työvoimapolitiikka sisältää myös rahallisia kannustimia työvoimahallinnon byrokratian piirissä pysymiseen. Työllistymissuunnitelmassa tai vastaavassa sovittuun työllistymistä edistävään toimenpiteeseen osallistumisesta maksetaan aktiiviajan korotusosaa, jonka suuruus on 4,74 euroa päivässä. Aktiiviajan korotusosaa voi saada maksimissaan 200 päivän ajan. Korotusosalaskuri nollautuu henkilön täyttäessä työllisysehdon tai siirtyessä työttömyyspäivärahalta työmarkkinatuella, joten sen vaikutus byrokratian haluttavuuteen poistuu jossakin vaiheessa avoimilta työmarkkinoilta poissaolon pitkittyessä. Kaikkia koskevana rahallisena kannustimena saattaa kuitenkin toimia mahdollisuus saada toimenpiteisiin osallistumisen ajalta maksettava 9 euron päivittäinen kulukorvaus.

Kelan työttömyysetuuksiin mahdollisesti liittyvästä byrokratiasta on varsin vaivatonta irrottautua jättämällä vain täyttämättä verkossa tehtävät kuukausi-ilmoitukset. Tämä voi tapahtua joko aktiivisena päätöksenä tai puhtaan unohduksen seurauksena. Sen sijaan työvoimahallinnon palveluiden piiristä irtautuminen vaatii aktiivista toimenpidettä, koska työnhaku on lähtökohtaisesti voimassa toistaiseksi. Ilmoitus työnhaun päättämisestä on tosin helppo tehdä verkkopalvelussa. Työnhaun päättäminen ei vaikuta perustulon maksatukseen. Se kuitenkin poistaa oikeuden työttömyysetuuteen ja täten myös mahdolliset lapsikorotukset. Työtä vailla olevilla lapsiperheillä on siis lapsikorotuksen suuruinen kannustin pysyä työnhakijoina työvoimahallinnon rekistereissä.

Työhaun päättäminen perustuloa menettämättä avaa koeryhmälle mahdollisuuden poistua työvoimahallinnon työnhakijoille asettamien velvollisuuksien piiristä. Tällöin perustuloa saava henkilö jää vaille suunnitelmien laatimisia ja päivittäisiä, TE-toimistojen yhteydenottoja sekä työttömille tarjottuja aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteitä. Mikäli näillä on positiivisia työllisyysvaikutuksia, niiden poistuminen pienentää kokeilun työllisyysvaikutusta.

Työvoimapolitiikka voi heijastua perustulokokeiluun myös aktivoinnin uhkavaikutusten sekä moitittavasta käyttäytymistä aiheutuvien karensien välityksellä. Tanskassa vuosina 2005–2006 toteutettujen satunnaistettujen kenttäkokeiden tulosten perusteella valvonnan, neuvonnan ja työhaun avustamisen lisääminen yhdessä neljän työttömyyskuukauden jälkeen aloitettavan aktiivisen toimenpiteen kanssa lyhensivät työttömyyden mediaanikestoa 2,5 viikolla (Graversen ja van Ours, 2008). Rosholmin (2008) mukaan työhaun avustamisella tai aktiivisilla toimenpiteillä ei ollut työllisyysvaikutuksia, joten vaikutukset syntyivät virkailijoiden tapaamisista sekä tietoisuudesta edessä olevasta aktiivisesta toimenpiteestä. Hänen mukaansa tapaamisten ja aktivoinnin uhkan vaikutukset olivat suurusluokaltaan toisiaan vastaavia. Virkailijoiden kanssa tapahtuvat tapaamiset osoittautuivat tehokkaiksi työllistämiskeinoiksi myös toisessa, Tanskassa vuonna 2008 toteutetussa satunnaistetussa kenttäkokeessa (Maibom, Rosholm ja Svarer, 2017). Henkilökohtaiset tapaamiset osoittautuivat ryhmätapaamisia ja aktivoinnin uhkaa tehokkaammaksi työllistäjäksi. Tässä kokeilussa aktivoinnin uhalla oli positiivisia työllisyysvaikutuksia, jotka jäivät kuitenkin tilastollisesti merkityksettömiksi.

Tanskan kokemukset tarjonnevat ylärajan aktivoinnin uhkavaikutukselle Suomen perustulokokeilussa, sillä kyseisten tutkimusten kohdejoukko koostui juuri työttömyytensä aloittaneista henkilöistä. Tähän viittaisi myös Tuomalan (2011) tutkimus, jonka mukaan vuonna 2006 käyttöön otetulla, yli 500 päivää työmarkkinatuella olleita koskeneella aktivointijaksolla ei ollut uhkavaikutusta kohderyhmän työllistymiseen. Vastaavanlaisia havaintoja ovat esittäneet myös Rosholm ja Svarer (2008), joiden ei-kokeellisessa analyysissä uhkavaikutukset pienenevät vuoden työttömyyden jälkeen ja hävisivät kokonaan 60 työttömyysviikon jälkeen. Uhkavaikutusta merkittävämmäksi seikaksi saattaa nosta työvoimavirkailijoiden kanssa tapahtuvat henkilökohtaiset tapaamiset. Jos perustuloa saaneet välttelevät työvoimahallinnon palveluita ja jos niitä toteutetaan henkilökohtaisina tapaamisina, se saattaa heijastua vähäisempien tapaamisten kautta alhaisempina työllisyysasteina.

Uhkavaikutuksen lisäksi aktivointitoimiin liittyvät moitittavasta käyttäytymisestä aiheutuvat karensit. Svarer (2007) esittää tutkimuksessaan useita vaikutuskanavia, joiden välityksellä karensit voivat edistää työllistymistä. Jo pelkkä karensien olemassaolon uhka saattaa alentaa työllistymisen kynnyispalkkaa ja lisätä työttömien työnhakua. Karensin lankeaminen alentaa välittömästi työttömän kynnyispalkkaa työttömyysetuuden menettämisen välityksellä. Työttömyysetuuden palatessa aiemmalle tasolle karensin jälkeen on hyvin mahdollista, että omakohtainen tietoisuus karensien mahdollisuudesta pitää työhaun ponnistelut aiempaa korkeammalla tasolla.

Perustulokokeilun verrokkiryhmään TE-toimistojen asettamat karensit eivät kuitenkaan pure aivan täysimääräisinä. Työttömyysetuutensa menettänyt henkilö voi nimittäin hakea karensin keston ajaksi viimesijaista toimeentulotukea, jonka perusosa oli

vuoden 2017 alussa yksinasuvalle 487,89 euroa kuukaudessa. Viimesijaista toimeentulotukea voidaan toki alentaa 20–40 prosentilla, mutta tällöinkin on mahdollista hakea kunnalta täydentävää toimeentulotukea. Perustuloryhmässä karenskien rahallinen merkitys on vielä verrokkiryhmääkin lievempi. Työttömyysetuuden menettäminen määräajaksi voi perustuloryhmässä kohdentua ainoastaan lapsiperheiden lapsikorotuksiin. Yksinasuvien, ilman työtä olevien perustulomaksuihin mahdollisilla karensseilla ei ole minkäänlaista vaikutusta. Mikäli karensseilla ja niiden uhkalla on positiivisia työllisyysvaikutuksia kohdejoukossa, niiden poistuminen kokeilussa kuitenkin alentaa hieman perustuloryhmän työllisyyttä.

Työvoimahallinnon harjoittaman valvonnan on havaittu myös siirtävän työnhakua epäformaaleista tavoista formaaleihin, työvoimahallinnon ylläpitämiin hakukanaviin (van den Berg ja van der Klaauw, 2006). Mikäli epäformaalit työnhakumenetelmät olisivat formaaleita tehokkaammat, saattaa vastikkeettomuus osaltaan myös lisätä työllistymisiä.

2.4 Rahallisten kannustimien muutokset

Perustulon maksaminen kasvatti kokeilun koeryhmään kuuluvien henkilöiden työn vastaanottamisen rahallisia kannustimia huomattavasti verrokkeihin nähden². Perustulonsaajien tuloverotukseen ei tehty kokeilussa muutoksia, vaikka perustulo maksettiin täysimääräisesti myös työssäkäyville. Tämän seurauksena perustuloa saavien työssäkäyvien henkilöiden käytettävissä olevat tulot olivat enimmillään 560 euroa korkeammat kuin mitä ne olisivat olleet ilman kokeilua. Toisaalta kokonaan työttömien perustulonsaajien käytettävissä olevat tulot vastasivat sitä, mitä ne olisivat olleet ilman kokeilua, sillä perustulon määrä oli suurin piirtein yhtä suuri kuin työttömyysturvan perusosan nettomäärä kuukaudessa, ja perustulo vähennettiin samalta ajalta maksetun työttömyysturvan nettomäärästä.

Kokeilusta aiheutuneiden kannustimien muutosten havainnollistamiseksi taulukkoon 1 on koottu aineistopohjaisesti simuloitunut koe- ja verrokkiryhmän keskimääräiset työllistymisveroasteet keskeisten taustamuuttujien mukaan. Keskeisiä taustamuuttujia ovat perhetyyppi sekä tieto siitä, onko kotitalous, johon henkilö kuuluu, saanut yleistä asustukea tai Kelan maksamaa perustoimeentulotukea.

² Tässä luvussa tarkennamme väliraportissa (Hämäläinen ym., 2019) esitettyjä arvioita. Esitetyt työllistymisveroasteet poikkeavat aikaisemmasta hieman, sillä tässä laskelmaan on otettu mukaan aikaisemmasta poiketen myös soviteltua työttömyysturvaa saaneet henkilöt (noin 8 prosenttia laskelman kohdejoukosta).

Taulukko 1. Kohdeväestön keskimääräiset työllistymisveroasteet (%).

	Verrokki, 1 000 e/kk	Koeryhmä, 1 000 e/kk	Verrokki, 2 000 e/kk	Koeryhmä, 2 000 e/kk
Kotitalouden etuus				
Ei asumistukea eikä toimeentulotukea	41,19	18,47	53,81	25,78
Pelkkä toimeentulotuki	68,97	53,84	69,69	42,84
Pelkkä asumistuki	53,09	39,01	67,80	42,85
Asumistuki ja toimeentulotuki	75,07	62,95	80,82	58,65
Perhetyyppi				
Lapsiperhe	52,76	39,38	66,71	42,20
Pariskunta	47,03	21,96	57,25	28,90
Yksin asuva	54,48	33,50	65,15	36,73
, jolla huollettavia	56,88	36,43	68,32	38,85
Yksinhuoltaja	59,77	47,31	74,59	53,42
Kaikki	53,31	36,75	65,19	39,59
N (simuloidut)	133 380	1 533	137 887	1 586

Tarkasteluun on valittu perustulokokeilun kohdeväestöstä ne henkilöt, jotka ovat saaneet työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa koko marraskuun 2016. Tarkastelu sisältää myös soviteltuja etuuksia saaneet henkilöt. Simuloinnin lähtökohtana on käytetty rekisteritietoa henkilön marraskuulta 2016 saamista työttömyysetuuksista ja niissä huomioituista tuloista, henkilön kotitalouden yleisestä asumistuesta sekä Kelan tammikuussa 2017 maksamasta perustoimeentulotuesta. Koska toimeentulotuen maksatus siirtyi keväällä 2017 asteittain kunnilta Kelalle, vuoden alun tieto ei kata kaikkia maksettuja toimeentulotukia. Tuloverot on simuloitu soveltamalla Tilastokeskuksen SISU-mikrosimulointimallia. Laskennassa on käytetty keskimääräistä kunnallisveroprosenttia ja oletettu kohdekuukauden tulojen säilyvän samanlaisina koko vuoden. Verotuksen lapsivähennyistä ei ole huomioitu.

Laskelmassa ei ole huomioitu muita työllistymisveroasteeseen vaikuttavia tulonsiirtoja, kuten päivähoitomaksuja tai puolisolle maksettua kotihoidontuen hoitolisää. Muiden perheenjäsenten tulojen oletetaan pysyvän laskelmassa vakiona. Myöskään perustulon saajien mahdollisuutta jättää työttömyysturva kokeilun aikana hakematta ei ole huomioitu. Lisäksi työllistyneiden oletetaan hakevan myös muut tarkastelussa mukana olevat etuudet, joihin he ovat oikeutettuja. Simulaatiossa henkilöiden oletetaan työllistyvän avoimille työmarkkinoille, toisin sanoen työttömyysturvan korotusosia ei sovitella. Laskelmassa käytetyt tulonsiirtojen lainsäädäntöparametrit ovat marraskuulta 2016.

Työllistymisveroaste on laskettu kaavasta $(1 - \Delta K / \Delta Y) \times 100\%$, jossa ΔK on käytettävissä olevien tulojen muutos ja ΔY työtulojen muutos. Edelleen työtulojen muutos on laskettu kaavasta $Y_2 - Y_1$, jossa Y_1 on havaitut työtulot marraskuussa 2016 ja Y_2 tarkasteluun otettu palkka, jolla henkilön oletetaan tarkastelussa työllistyvän (tässä esim. 1 000 tai 2 000 euroa/kk). Työllistymisveroaste simuloidaan vain, jos $Y_2 > Y_1$. Vastaavasti käytettävissä olevien tulojen muutos on laskettu kaavasta $K_2 - K_1$, jossa K_1 on havaittujen

tulojen ja muiden taustatietojen perusteella simuloidut käytettävissä olevat tulot ja K_2 simuloidut käytettävissä olevat tulot tarkasteluun otetulla työllistymispalkalla.

Taulukosta 1 nähdään, että kokeilussa työllistymisen kannustimet paranivat huomattavasti sekä osapäiväiseen että kokopäiväiseen työhön. Lisäksi kannustimet kokopäiväiseen työhön paranivat enemmän kuin osapäiväiseen työhön. Tuhannen euron kuukausituloille työllistytessä keskimääräinen työllistymisveroaste oli koeryhmässä 16,6 prosenttiyksikköä pienempi ja kahdentuhannen euron tuloille 25,6 prosenttiyksikköä pienempi kuin verrokkiryhmässä.

Kohdeväestöön kuuluvat henkilöt voidaan jakaa neljään ryhmään sen mukaan, maksettiinko henkilön kotitaloudelle yleistä asumistukea tai Kelan perustoimeentulotukea. Taulukosta nähdään, että asumistuen ja erityisesti toimeentulotuen saanti heikensi kannustimia merkittävästi niin koe- kuin verrokkiryhmässä. Lisäksi vaikka kokeilu paransi kannustimia kaikissa tarkastelluissa ryhmissä, asumistukea tai toimeentulotukea saaville vaikutus oli pelkkää työttömyysturvaa saaviin verrattuna pienempi. Esimerkiksi asumistukea ja toimeentulotukea saaville kokeilu pienensi työllistymisveroastetta tuhannen euron tuloille 12,1 prosenttiyksikköä, kun taas niille, jotka eivät näitä etuuksia saaneet, muutos oli 22,7 prosenttiyksikköä.

Perhetyypin mukaan tarkasteltuna työllistymisen kannustimet olivat korkeimmat niin koe- kuin verrokkiryhmässäkin lapsettomilla pariskunnilla. Alhaisimmillaan kannustimet olivat puolestaan yksinhuoltajilla. Vaikka kokeilu alensi työllistymisveroasteita kaikissa ryhmissä, niiden välinen ero leveni entisestään kokeilun aikana.

Laskelman perusteella työttömien henkilöiden kotitalouksien käytettävissä olevat tulot olivat koeryhmässä keskimäärin noin 1 492 euroa kuukaudessa ja verrokkiryhmässä 1 481 euroa³. Tuhannen euron työtuloilla käytettävissä olevat tulot olivat koeryhmässä keskimäärin 2 069 euroa kuukaudessa ja verrokkiryhmässä 1 910 euroa. Kahden tuhannen euron työtuloilla käteen jäi koeryhmässä keskimäärin 2 656 euroa ja verrokkiryhmässä 2 156 euroa.

2.5 Analyysisuunnitelma

Tutkimuksen läpinäkyvyyden lisäämiseksi kokeellisissa tutkimuksissa suositaan kokeilun etukäteisrekisteröimistä. Rekisteröinti auttaa vähentämään julkaisuharhaa, joka voi syntyä tilanteessa, jossa kokeiluiden tuloksista julkaistaan vain valittu osa. Tieteelliset julkaisuprosessit saattavat esimerkiksi suosia tilastollisesti merkitseviä tuloksia ei-merkitseviin nähden, mikä systemaattisesti vääristää kokeiluista saatavaa kokonaiskuvaa. Suomen perustulokokeilu rekisteröitiin AEA RCT Registry -tietokantaan (RCT ID: AEARCTR-0002095).

³ Laskelmassa on huomioitu työllisyysverojen laskennassa käytetyt koe- ja verrokkihenkilöiden tulot, kotitalouden yleinen asumistuki, Kelan maksama perustoimeentulotuki sekä puolison ansiotulot. Puolison ansiotulot perustuvat verottajan tulotietoihin ja niistä vähennettävät tuloverot on simuloitu SISU-mikrosimulointimallia soveltamalla.

Kokeilun rekisteröinnin yhteyteen liitimme analyysisuunnitelman, jossa määrittelimme analyysin keskeiset osa-alueet ennen tutkimusaineiston valmistumista ja analyysien toteuttamista. Analyysisuunnitelmassa esitimme aineistolähteet, päävasteena käytettävän muuttujan määritelmän sekä analyysissä käytettävät tilastolliset mallit. Analyysisuunnitelman etukäteisrekisteröinti lisää tutkimusasetelman uskottavuutta ja luotettavuutta. Analyysisuunnitelman avulla tutkijat ikään kuin sitovat kätensä etukäteen, jotta analyysijä tehtäessä ei voida (tiedostaen tai tiedostamatta) valita tulosten perusteella sopivaa vastemuuttujaa tai tilastollista mallia.

Tavanomainen tilastollinen testiteoria pätee tilanteissa, jossa aineistosta testataan hypoteesia yhden kerran. Analyysisuunnitelmassa päävasteeksi kiinnitettiin työllisyys sekä työllisyyden mittaustapa ansaintajaksotiedoista. Muut vasteet määriteltiin toissijaisiksi, mikä tekee tilastollisen päättelyn niiden osalta epäluotettavammaksi. Rekisteröityjä toissijaisia vasteita on useita, ja niitä koskee usean hypoteesin testauksen ongelma. Toissijaisia tarkastelukohteita kuitenkin tarvitaan kokeilun erilaisten vaikutusten ymmärtämiseksi, ja niistä saatavat tulokset ovat toisaalta luotettavampia kuin myöhemmin tehtävät analyysit, jotka eivät perustu ennakkoon tehtyyn rekisteröintiin.

3 Aineisto

Tutkimusaineisto on muodostettu yhdistämällä tietoja useista hallinnollisista rekistereistä.⁴ Aineiston rungon muodostaa Kelan määrittämä perustulokokeilun kohdejoukko, jossa on tieto koeryhmään kuulumisesta. Tähän liitämme tietoja Eläketurvakeskuksen (ETK), Kelan, TE-toimistojen, Verohallinnon ja Väestörekisterikeskuksen (VRK) rekistereistä. Tiedot yhdistetään yksilötasolla aineistoissa olevan tunnistenumeron avulla.

ETK:n aineisto sisältää tietoja ansaintajaksoista, joiden perustella määrittelemme työpäivien lukumäärän. Kelan aineistossa on tiedot henkilöiden saamista asumistuki-, perustulo-, sairauspäiväraha-, toimeentulotuki- ja työttömyysturvamaksuista. TE-toimistojen asiakasrekisteristä poimittu aineisto taas tarjoaa tietoja kohdejoukon työnhauasta ja aktivointitoimista. Verohallinnon tiedoista saadaan tiedot työtuloista sekä veronalaisista tuloista. VRK:n aineisto tarjoaa keskeiset väestötiedot kokeilun alkua edeltävän vuoden lopulta.

Ennakoanalyysisuunnitelman mukainen päävaste on työpäivien lukumäärä avoimilla työmarkkinoilla vuoden 2017 marraskuun ja vuoden 2018 lokakuun välisenä aikana. Ansaintajaksotiedot kerätään eläkkeiden laskemista varten eikä niiden perusteella voi suoraan laskea avoimien työmarkkinoiden työpäiviä. Yhdellä henkilöllä voi olla päällekkäisiä ansaintajaksoja, pitkiä hyvin alhaisen kokonaisansion tarjoavia jaksoja sekä julkisen sektorin tukemaa palkkatuettua työtä.

Johdonmukaisen työpäivämuuttujan määrittämiseksi jyvitämme työnantajakohhtaisen vuosiansiotiedon ansaintajaksoille, jota kautta muodostamme jaksoille laskennallisen päiväansion. Työpäiviksi laskemme vain jaksot, joiden päiväansiot ovat vähintään 23,74 euroa, joka on 60 prosenttia työssäoloehdon täyttämiseen vaadittavista ansioista (1 187 euroa/kk vuonna 2017). Palkkatuetut työjaksot rajaamme pois TE-toimistojen tietojen perusteella.

Analyysin toissijaisten vasteiden ja taustamuuttujien määritelmät on kuvattu liitteen taulukossa 9.

⁴ Aineiston kuvaus on julkaistu aikaisemmin väliraportissa (Hämäläinen ym., 2019). Analyysin päävaste on päivitetty vastaamaan ennakoanalyysisuunnitelmaa.

4 Kohdejoukon kuvailu sekä tutkimusryhmien vertailtavuus

Perustulokokeilu on satunnaistettu koeasetelma.⁵ Koeryhmän 2 000 henkilöä valittiin satunnaisotannalla Kelan työttömyysetuuksia marraskuussa 2016 saaneista. Satunnaisotannan seurauksena koe- ja verrokkiryhmät ovat oletettavasti koostumukseltaan samankaltaisia. Tarkastelemme taulukossa 2 koetta edeltäneen vuoden 2016 aineistolla, kuinka samankaltaisiksi nämä kaksi ryhmää lopulta muodostuivat.

Taulukon ensimmäinen ja toinen sarake esittävät koeryhmän ja verrokkiryhmän koostumuksen taustamuuttujien valossa. Taulukon kolme ensimmäistä riviä esittävät työllisyysvastemuuttujien keskiarvot ja keskihajonnat. Näiden ryhmien keskiarvon erotuksen (3. sarake) tilastollista merkitsevyyttä testataan *t*-testillä (4. sarake). *p*-arvon ollessa alle 0,05 erotuksen sanotaan tyypillisesti olevan tilastollisesti merkitsevä. Vastemuuttujien kohdalla havaitaan, että ryhmät eivät eroa tilastollisesti merkitsevästi toisistaan.

Testaamme myös kahdeksan luokittelumuuttujan kohdalla χ^2 -testiä käyttäen eroavatko ryhmät toisistaan. Ainoastaan etuuslaji eroaa tilastollisesti merkitsevästi koe- ja verrokkiryhmän välillä siten, että koeryhmässä on enemmän työmarkkinatuen saajia. Sinällään yhden merkitsevän tuloksen löytyminen ei vielä tarkoita koeasetelman epäonnistumista. Viiden prosentin merkitsevyytasolla joka kahdennenkymmenennen testin tulisi-kin muodostua merkitseväksi satunnaistetussa asetelmassa.

Taulukossa raportoitujen testien tai myöhemmin luvussa 7.2 esitettävien lisätarkasteluiden perusteella ei ole syytä olettaa, että poiminta olisi jotenkin epäonnistunut. Regressioanalyysissä etuuslaji kuitenkin kontrolloidaan aina muiden taustamuuttujien kanssa, jotta sen kohdalla satunnaisesti syntynyt ero ryhmien välillä ei vaikuta päätelmiin.

Taulukko 2 kertoo myös, minkälainen kohdejoukko kokeilussa oli. Koetta edeltävänä vuonna 2016 heidän keskimääräiset työllisyyspäivänsä jäivät noin 24 päivään, jolta ajalta he ansaitsivat vajaan 2 000 euroa työtuloja. Vähäistä työllisyyttä selittää osaltaan koulutustaso. Kohdejoukossa 82 prosentilla henkilöistä on korkein tutkinto joko perus- tai keskiasteelta. Koko 25–59-vuotiaassa väestössä vastaava luku oli vuonna 2016 Tilastokeskuksen tietojen mukaan 59 prosenttia.⁶

⁵ Kohdejoukon kuvailu on julkaistu aikaisemmin väliraportissa (Hämäläinen ym., 2019). Taulukko 2 on päivitetty Kelan ja ETK:n aineistojen päivittymisen myötä. Työ- ja työttömyyspäivien ryhmäkeskiarvoihin tuli pieniä muutoksia.

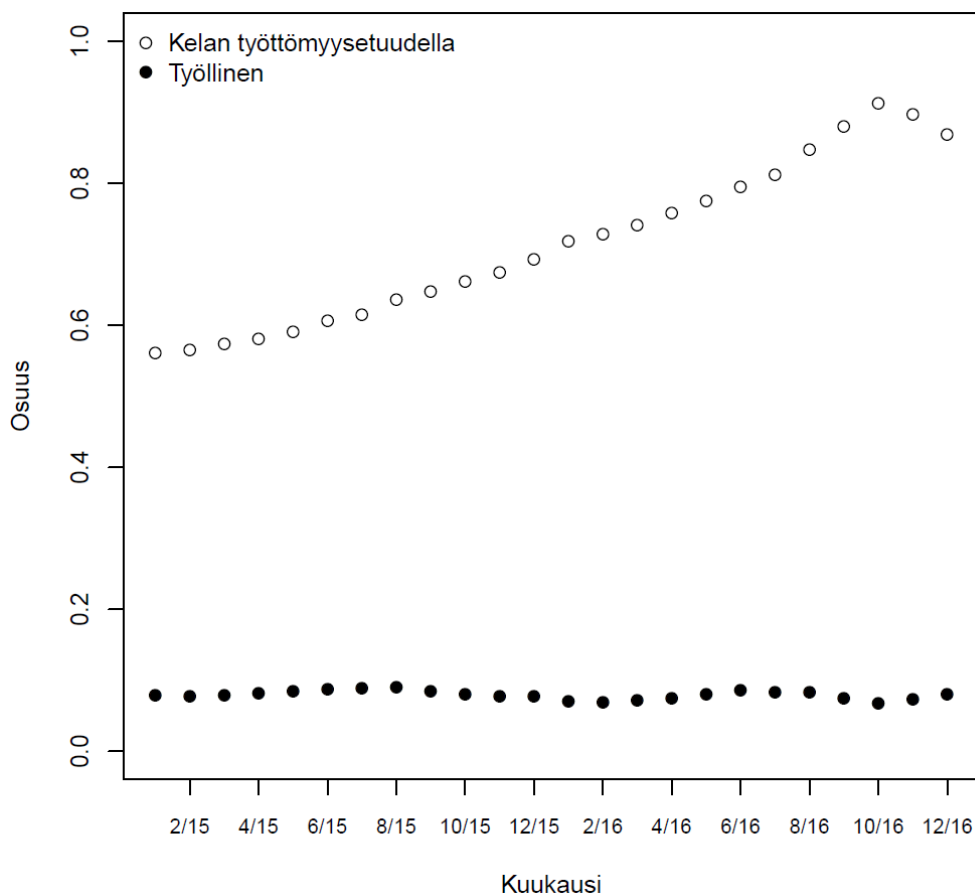
⁶ Väestötietojen lähteenä on Tilastokeskuksen koulutus- ja väestörakennetaulukot.

Taulukko 2. Tutkimusryhmien taustamuuttujat ja niiden vertailtavuus.

	Koeryhmä	Verrokkit	Erotus K-V	<i>p</i> -arvo
<i>Vastemuuttajat vuonna 2016</i>				
Työpäivät	23,79 (70,17)	23,39 (70,68)	-0,14	0,93
Työttömyyspäivät	285,4 (106,8)	285,3 (106,8)	0,12	0,96
Työtulot (€)	1 864 (4 275)	1 896 (4 324)	-31,27	0,75
<i>Taustamuuttajat (%)</i>				
Etuuslaji TM-tuki	87,15	84,63	2,52	0,00
Nainen	47,75	47,48	0,27	0,83
Ikä				0,29
25–34	33,50	35,12	-1,62	
35–44	27,45	27,14	0,31	
45–59	39,05	37,74	1,31	
Koulutus				0,10
Perusaste	31,70	33,77	-2,07	
Keskiaste	46,65	45,99	0,66	
Korkeakoulu	21,65	20,24	1,41	
Perhetyyppi				0,72
Yksin asuva	39,55	39,51	0,04	
Pariskunta	18,25	17,98	0,27	
Pariskunta ja lapsia	26,60	26,01	0,59	
Aikuinen ja lapsia	15,60	16,50	-0,90	
Vieraskielinen	24,55	25,36	-0,81	0,42
Sairausdiagnoosi	16,20	16,48	-0,28	0,76
Kuntaryhmä				0,99
I	13,85	13,74	0,11	
II	9,55	9,47	0,08	
III	44,30	44,69	-0,39	
IV	32,30	32,10	0,20	
N	2 000	173 222		

Huom. Kaksi ensimmäistä saraketta esittävät kunkin muuttujan keskiarvon tai luokan osuuden. Erotus on laskettu koeryhmä – verrokkit. Keskihajonnat on esitetty sulkeissa. Jatkuville muuttujille *p*-arvot on laskettu *t*-testistä. Luokittelumuuttujille on käytetty χ^2 -testiä. Sairausdiagnoosi tarkoittaa henkilöitä, joilla on diagnoosikoodi TE-aineistossa. Kuntaryhmä on asumistuen kuntaryhmä. Ryhmä I on Helsinki, II sisältää muun pääkaupunkiseudun, III sisältää muut kaupungit ja IV sisältää muut kunnat.

Vieraskieliset ovat yliedustettuina kohdeväestössä noin 25 prosentin osuudellaan. Siltä osin, kun vieraskieliset ovat 3–5 vuoden sisällä Suomeen muuttaneita maahanmuuttajia, heillä on todennäköisesti paikallisviranomaisien kanssa laadittu kotouttamissuunnitelma. Kotouttamissuunnitelman avulla on tarkoitus parantaa kielen oppimista ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja. Koko 25–59-vuotiaassa väestössä vieraskielisten osuus oli vuonna 2016 noin 9 prosenttia. Lisäksi kohdepopulaatiossa noin kuudesosalla on työvoimahallinnon rekistereihin merkitty sairausdiagnoosi.



Kuvio 1. Kohdejoukon työllisyshistoria vuosina 2015–2016. Kuukausittaiset osuudet Kelan työttömyysetuutta saaneista ja työllisenä olleista.

Kuviossa 1 on tarkemmin eritelty kohdejoukon työllisyshistoria vuosille 2015–16. Koetta edeltävinä kahtena vuonna yli puolet kohdejoukosta on saanut kuukausittain Kelan työttömyysetuutta. Työllisinä heistä on ollut kunakin kuukautena alle 10 prosenttia. Kohdejoukon työttömyyden pitkittymistä kuvaa hyvin se, että heistä 76 prosenttia oli kahden vuoden aikana työttömänä yli 300 päivää, 47 prosenttia yli 600 päivää ja 20 prosenttia täydet kaksi vuotta. Vastaavasti noin 85 prosenttia kohdejoukosta oli töissä 100 päivää tai vähemmän koetta edeltävien kahden vuoden aikana.

Perustulokokeilun kohdejoukon työllisyshistoria on hyvin heikko koetta edeltäneen kahden vuoden aikana. Työllisyysvaikutusten tutkiminen tässä ryhmässä on kuitenkin aiheellista, sillä Kelan työttömyysetuuksilla olevien työllistyminen voisi potentiaalisesti parantaa heidän hyvinvointiaan huomattavasti. Tuloksien yleistämisen kannalta pitää kuitenkin muistaa, että kohdejoukko ei edusta keskimääräistä työikäistä väestöä.

5 Kokeilun kulku

Kuvaileva analyysi tarkastelee työllisyyttä, Kelan työttömyysetuuksien käyttöä ja perustulon maksatuksia kuukausitasolla.⁷ Analyysi paljastaa tutkimusryhmien dynamiikan kokeilun aikana ja auttaa tulkitsemaan varsinaisia työllisysestimaatteja. Ensimmäisen kokeiluvuoden osalta tulokset ovat samat kuin väliraportissa (Hämäläinen ym., 2019) lukuun ottamatta ansaintajaksotietojen päivityksestä johtuvaa pientä muutosta.

5.1 Työllisyyden kehitys

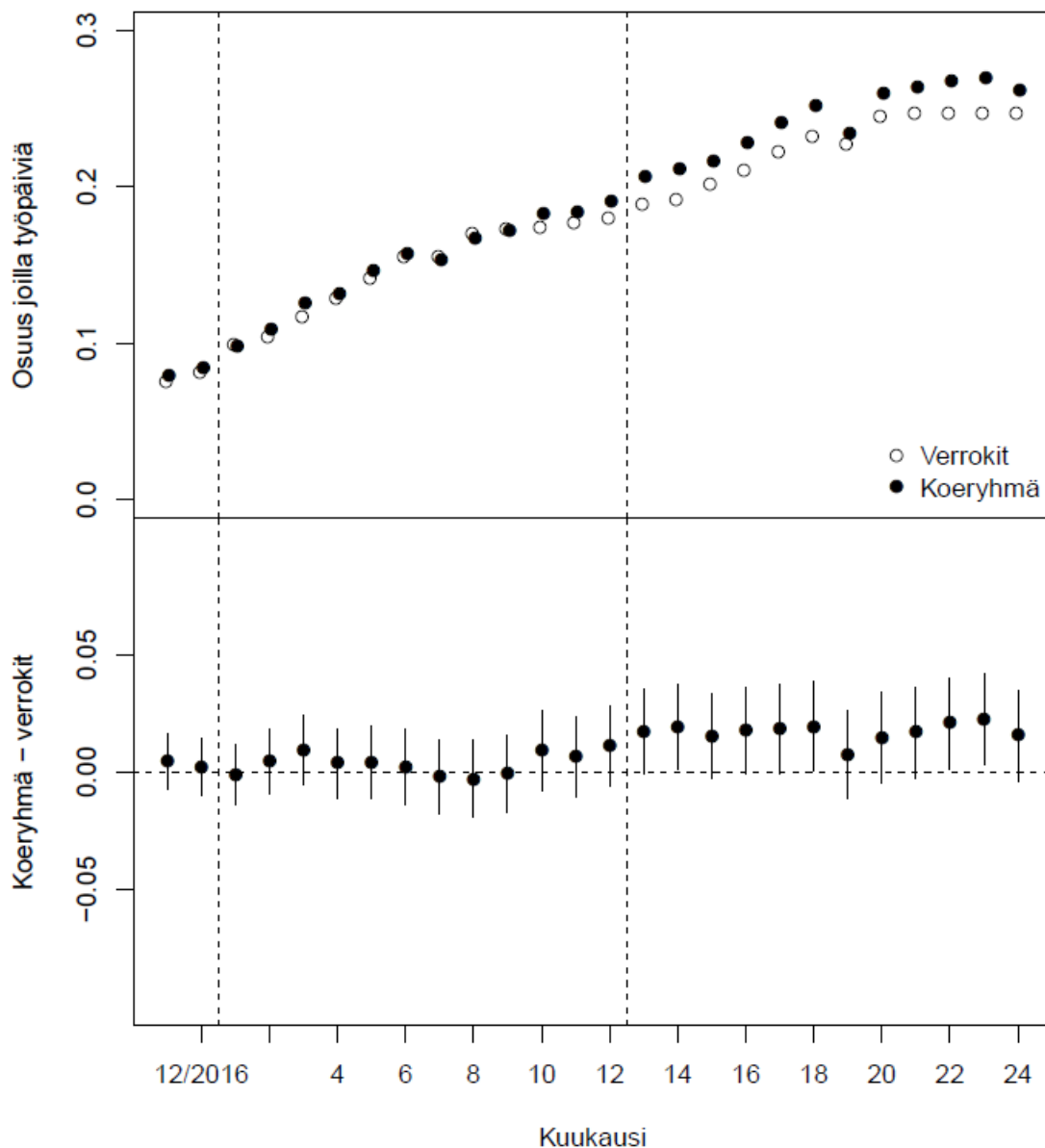
Tarkastelemme työllisyyttä laskemalla tarkastelukuukautena vähintään yhden työpäivän tehneiden henkilöiden osuudet tutkimusryhmissä. Kuvio 2 osoittaa ensimmäisenä kokeiluvuotena työllisten osuuden nousevan tasaisesti molemmissa ryhmissä. Työllistyneiden osuus nousee 8 prosentista 18 prosenttiin. Toisena kokeiluvuotena koeryhmän trendi pysyy hyvin samanlaisena ja työllistyneiden osuus nousee 27 prosenttiin. Verrokiryhmässä työllisyyskehitys heikkenee ensimmäisen vuoden lopulla. Muutos osuu samaan ajankohtaan aktiivimallin eduskuntakäsittelyn ja käyttöönoton kanssa. Toisena vuonna verrokkien työllisyys jää pysyvästi hieman alemmalle tasolle koeryhmään verrattuna ja nousee vain 25 prosenttiin.

Kuvion 2 alaosa esittää työllisyysosuuksien kuukausittaisen erotuksen. Ensimmäisenä kokeiluvuotena ryhmien väliset erot pysyvät hyvin pieninä ja jäävät jokaisen kuukauden kohdalla tilastollisesti merkityksettömiksi. Toisena vuonna työllisten osuus nousee perustuloryhmässä noin kaksi prosenttiyksikköä vertailuryhmää korkeammalla tasolle. Työllisyysosuuksien erkaantuminen osoittautuu myös marginaalisesti merkitseväksi useampana kuukautena.

5.2 Työttömyysetuuksien käyttö

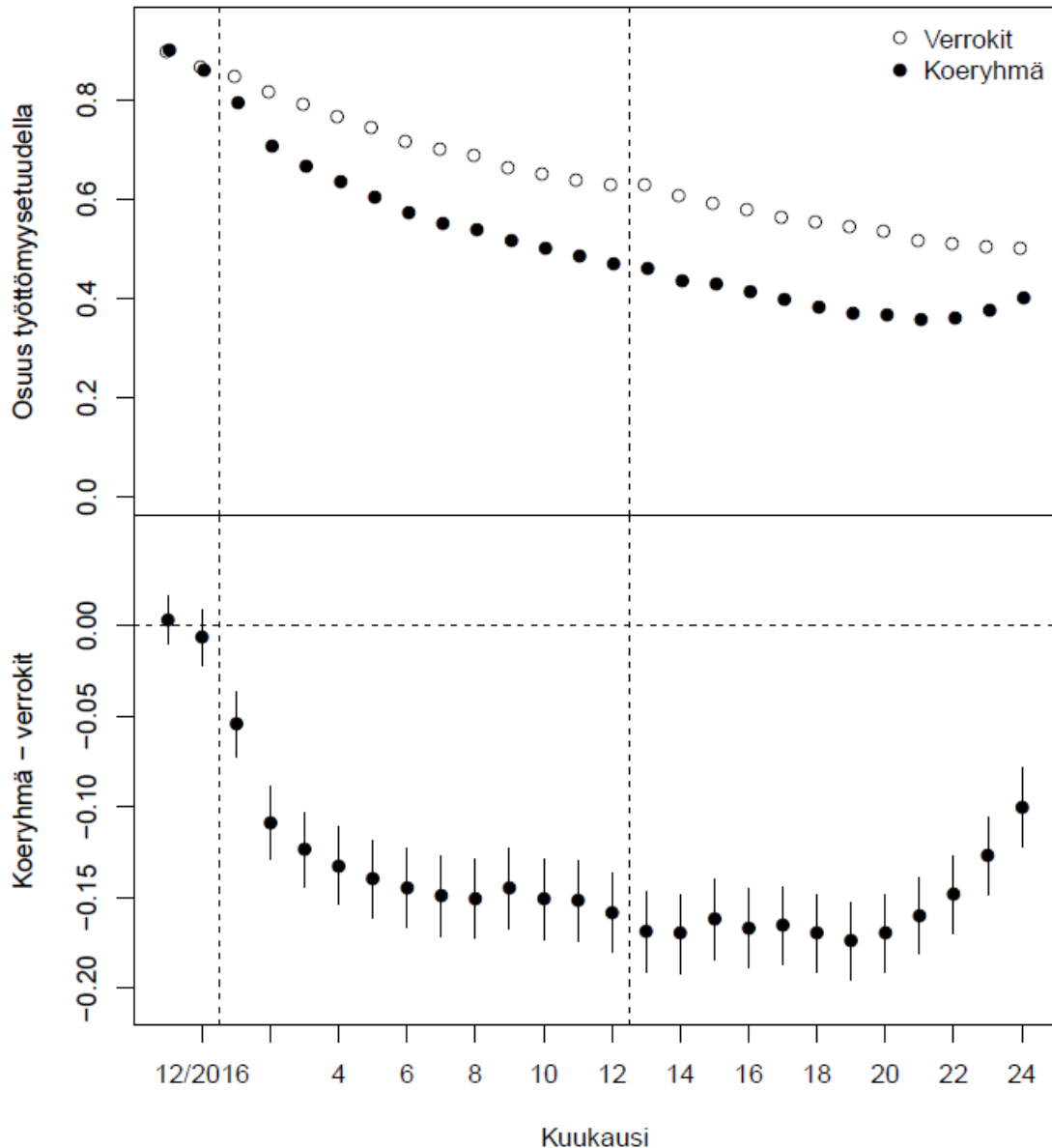
Perustulokokeilun yhtenä tavoitteena oli vähentää etuusbyrokratiaa vapauttamalla perustulon saajat työttömyysturvan velvoittavuudesta ja aktivoinnista. Tavoitteen kokeilun aikaista toteutumista hahmotetaan kuviossa 3, mistä ilmenee kuukausittain Kelan työttömyysetuuksia vähintään yhdeltä päivältä saaneiden henkilöiden osuudet tutkimusryhmittäin. Sovittelun päivärahan saajat on jätetty tämän tarkastelun ulkopuolelle. Kuvion perustella kokeilu onnistui vähentämään työttömyysetuuksien hakemista koeryhmässä vain rajallisesti.

⁷ Kokeilun kulun kuvaus on julkaistu aikaisemmin STM:n raportissa (Hämäläinen ym., 2020).



Kuvio 2. Työllisten osuudet koe- ja verrokkiryhmässä marraskuun 2016 ja joulukuun 2018 välillä sekä koe- ja verrokkiryhmän erotus ja 95 prosentin luottamusväli.

Verrokkiryhmässä työttömyysetuuksien käyttäjien osuus laskee koko kokeilun ajan. Ensimmäisen kokeiluvuoden aikana osuus laskee 87 prosentista 63 prosenttiin ja toisena vuonna edelleen 50 prosenttiin. Koeryhmässä etuuksien käyttö harvenee suhteessa verrokkeihin kolmena ensimmäisenä kokeilukuukautena. Tämän jälkeen koeryhmä seuraa verrokkien trendiä aina toisen kokeiluvuoden syksyyn saakka, jolloin koeryhmä alkaa jälleen hakeutua etuuksien piiriin Kelan kokeilun päättymiseen liittyvän ohjeistuksen mukaisesti. Työttömyysturvaa käyttävien osuus koeryhmässä on ensimmäisen vuoden lopussa 47 prosenttia ja toisen vuoden syys-lokakuussa 36 prosenttia.



Kuvio 3. Kelan työttömyysetuusjaksoilla olleiden kuukausittainen osuus koe- ja verrokkiryhmässä marraskuun 2016 ja joulukuun 2018 välillä sekä koe- ja verrokkiryhmän erotus ja 95 prosentin luottamusväli.

Kuvion 3 alaosa raportoi tutkimusryhmissä työttömyysturvaa käyttävien osuusten erotuksen. Ensimmäisen kokeiluvuoden kesään mennessä perustuloryhmässä on noin 15 prosenttiyksikköä vähemmän etuuden käyttäjiä kuin verrokkiryhmässä. Toisen kokeiluvuoden alussa ja kesällä erotus käy suurimmillaan 17 prosentissa. Kaiken kaikkiaan, kokeilun tavoite huomioiden, työttömyysetuusten käyttö pysyy tasaisena ja varsin korkealla tasolla koeryhmässä.

Työttömyysetuusten käytön yleisyyttä koeryhmässä voidaan pitää yllättävänä ja mielenkiintoisena. Jo kokeilun suunnitteluvaiheessa oli tiedossa, että perustulosta puuttuvat lapsikorotukset luovat taloudellisen kannustimen etuusten hakemiseen. Työttömät

joutuivat hakemaan heille kuuluvia lapsikorotuksia normaalin työttömyysetuuden ta-
paan. Heidän tulonsa koostuivat tällöin vastikkeettomasta perustulomaksusta ja vastik-
keellisesta lapsikorotuksesta. Tämä ei kuitenkaan yksin selitä työttömyysturvan
hakemisen suosiota, sillä myös lapsettomat henkilöt hakivat työttömyysturvaa lähes
yhtä usein kuin lapsiperheet.

Lapsikorotusten lisäksi työttömyysturvaan liittyy aktiivointiajalta maksettavia korotus-
osia. Nämä muodostavat jopa lapsikorotuksia suuremman taloudellisen kannustimen
etuuksien hakemiseen työttömille perustulon saajille. Luvussa 7.2 nähdään, että molem-
mat tutkimusryhmät osallistuvat hyvin yleisesti aktiivisiin toimenpiteisiin. Ensimmäisenä
kokeiluvuotena vertailuryhmään kuuluvat viettivät keskimäärin lähes 100 päivää erilai-
sissa toimenpiteissä. Perustuloryhmässä aktiivipäivät jäivät ainoastaan noin 10 prosent-
tia alhaisemmalle tasolle, vaikka perustulo mahdollisti kieltäytymisen aktiivitoimista
ilman etuuden tasoon vaikuttavia sanktioita. Tämän havainnon perusteella valtaosa Ke-
lan työttömyysetuutta saavista osallistuu halukkaasti aktiivitoimiin – mahdollisesti juuri
niiden tarjoamien korotusosien houkuttelemana.

Perustulon saajien työttömyysturvan hakemiselle on myös muita mahdollisia selityksiä,
kuten tottumus, epäselvä tai puutteellinen informaatio ja kokeilun määräaikaisuus. Laa-
jamittainen etuuksien hakeminen ja aktiivisiin toimenpiteisiin osallistuminen kuitenkin
osoittavat, että kohdejoukko ei pidä työttömyysturvan velvoittavuutta erityisen epä-
miellyttävänä. Myöskään työvoimapolitiittisten toimenpiteiden uhkavaikutus ei näytä
olevan tässä ryhmässä kovin merkittävä.

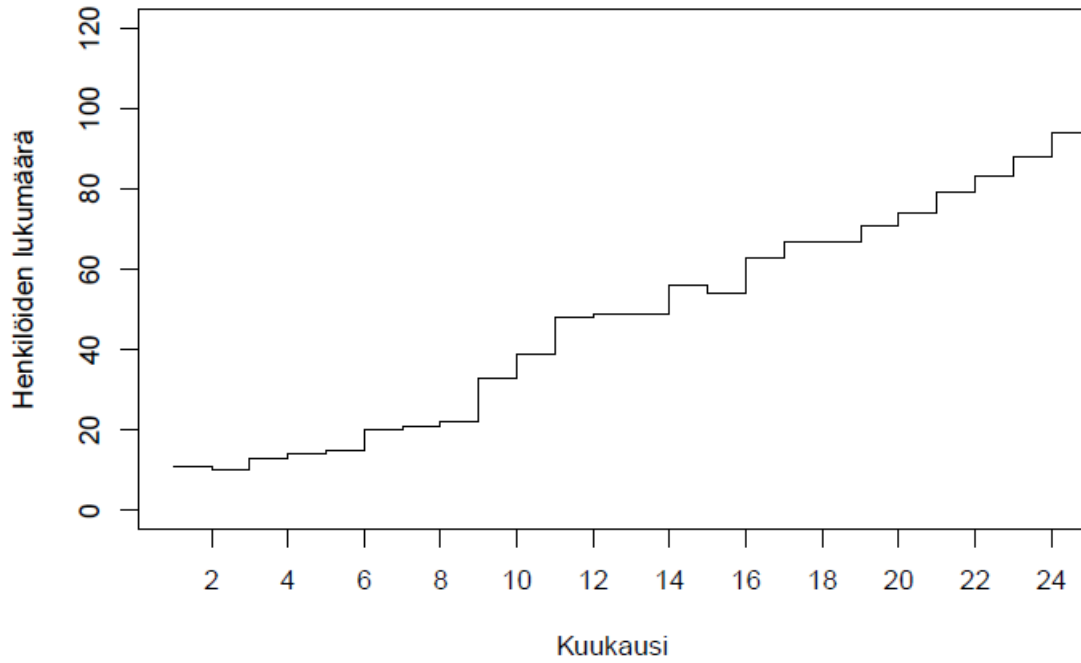
5.3 Perustulon maksatukset

Perustulokokeilu toteutettiin siitä säädetyn lain (1528/2016) perusteella. Laissa lueteltiin
tilanteet, joiden kohdalla perustulon maksatus keskeytettiin. Maksukeskeytykset muodos-
tavat työllisyysanalyysin ainoan katoreitin, koska vastemuuttajat havaitaan jokaiselle koh-
deryhmään kuuluneelle henkilölle rekisteritiedoista.⁸

Yleisimpiä syitä perustulon keskeyttämiselle olivat estävän etuuden hakeminen, ulkomaille
muutto ja vankeusrangaistus. Estäviä etuuksia olivat muun muassa eläke-, opinto- ja lasten
kotihoidon etuudet. On kuitenkin huomattava, että yli 40 prosentissa näistä keskeytyksistä
perustulon maksatus jatkui myöhemmin, kun este oli poistunut.

Kuvio 4 raportoii kuukausittain sellaisten perustuloryhmään kuuluneiden henkilöiden lu-
kumäärän, joilta perustulon maksatus oli keskeytetty. Keskeytysten lukumäärä kasvoi
kokeen alun noin kymmenestä henkilöstä 49 henkilöön ensimmäisen vuoden loppuun
mennessä. Toisen vuoden lopussa keskeyttäneitä oli 94. Kokeilun tulosten tulkinnan
kannalta maksatusten keskeytykset eivät käytännössä aiheuta merkittävää ongelmaa,
sillä keskimääräinen keskeyttäminen jäi kokeen ensimmäisenä vuonna 1,25 prosenttiin
ja toisena vuonna 3,5 prosenttiin.

⁸ Tarkemmin ottaen kyse on ns. noncompliance-ongelmasta, jossa kokeiluun osallistuvat jäävät ilman koe-
ryhmälle tarkoitettua käsittelyä. Toteutamme analyysin ITT-lähestymistavalla, jolloin maksukeskeytykset
eivät muuta koeryhmää.



Kuvio 4. Perustulon maksatuksien keskeytykset. Kuukausittainen lukumäärä henkilöistä, joilta perustulon maksatus oli keskeytettynä.

6 Työllisyysvaikutukset

Tässä luvussa esitetään perustulokokeilun ennakoanalyysisuunnitelman mukainen vaikuttavuusarvio.⁹ Satunnaistamisen ansiosta kokeilun arviointi on lähtökohtaisesti suoraivaista – verrataan koeryhmää verrokkiryhmään. Analyysisuunnitelmassa määrittelimme arvioinnille regressiokehikon, jolla pääanalyysi tehdään. Regressiomallia käytetään kahdesta syystä. Ensinnäkin sen avulla kyetään vakioimaan satunnaistamisessa syntynyt lievä epäbalanssi koetta edeltävän etuuslajin suhteen. Koeryhmässä työmarkkinatuen saaminen oli 2,52 prosenttiyksikköä yleisempää, kun taas verrokkiryhmässä edeltävänä etuutena oli vastaavasti useammin peruspäiväraha (taulukko 2). Lisäksi regressiomallissa on mahdollista vakioida muitakin työllisyyttä selittäviä taustamuuttujia, mikä voi pienentää keskivirheitä ja täten parantaa tulosten tarkkuutta.

Estimoimme seuraavan lineaarisen regressiomallin:

$$Y_i = \alpha + X_i' \beta + \delta Tr_i + \varepsilon_i,$$

missä Y_i on työpäivien lukumäärä, Tr_i on indikaattori koeryhmälle, X_i sisältää ennen kokeilun alkua havaitut taustamuuttujat ja ε_i on virhetermi.

Kontrollimuuttujiksi valittiin vuonna 2016 havaittuja taustamuuttujia Akaiken informaatiokriteeriä hyödyntäen. Akaiken kriteerin perusteella työllisyyttä selittäviksi muuttujiksi valikoituivat ikä, koulutusaste ja -ala, vieraskielisyys, perhetyyppi, sairausdiagnoosi, asumistuen kuntaryhmä, asuinalue, työttömyysetuuden laji, työttömyyspäivät, työpäivät, työtulot ja asumistuen määrä. Näiden lisäksi sisällytimme keskeisenä työmarkkinamuuttujana malliin mukaan sukupuolen, vaikka se ei tämän aineiston kohdalla nousutkaan mallinvalinnassa tärkeäksi. Kaikki mallin kontrollimuuttujat ovat luokiteltuja (ks. liite 10).

6.1 Päävaste

Perustulokokeilun päävasteeksi määriteltiin analyysisuunnitelmassa työpäivien lukumäärä aikavälillä 1.11.2017–31.10.2018. Arvioinnin päätulos on esitetty taulukossa 3. Perustulokokeilun työllisyysvaikutukseksi muodostuu vuoden kestoisella arviointijaksolla 6,05 työpäivää. Vaikutus on tilastollisesti merkitsevä p -arvolla 0,02.

Kontrolliryhmällä oli arviointijakson aikana työssäolopäiviä kerryttäviä ansaintajaksoja keskimäärin 73,14 kalenteripäivää sisältäen viikonloput ja pyhät. Koeryhmässä vastaavasti laskettu työpäivien keskiarvo oli 78,21. Näin ollen taustamuuttujien vakiointi kasvattaa työllisyysvaikutuksen estimaattia yhdellä päivällä. Yhden päivän ero keskiarvotarkastelun ja regressiomallin välillä selittyy tutkimusryhmien taustamuuttujissa esiintyvällä satunnaisella vaihtelulla.

⁹ Työllisyysvaikutusten arvioinnin osiot 6–6.3 on julkaistu aikaisemmin STM:n raportissa (Hämäläinen ym., 2020). Päävasteen osalta tuloksia on korjattu (muutokset pieniä).

Taulukko 3. Kokeilun työllisyysvaikutus. Vaikutus päävasteeseen eli työpäivien lukumäärään aikavälillä 1.11.2017–31.10.2018.

Verrokkiryhmän keskiarvo	Estimaatti	Keskivirhe	p-arvo
73,14	6,05	2,53	0,02

95 %:n luottamusväli: 1,10–11,00

Huom. Linearisessa regressiomallissa on kontrolloitu sukupuoli, ikä, koulutusaste ja -ala, vieraskielisyys, perhetyyppi, sairausdiagnoosi, kuntaryhmä, asuinalue, työttömyysetuuden laji, työttömyyspäivät, työpäivät, työtulot ja asumistuen määrä.

Päävasteen 6 päivän työllisyysvaikutus vastaa työllisyyden 8,3 prosentin suhteellista muutosta. Työllisyystuloksen 95 prosentin luottamusväliksi saadaan 1,1–11,0 työpäivää, mikä verrokkiryhmän tasoon suhteutettuna vastaa 1,5–15,1 prosentin muutosta työllisyydessä.

6.2 Herkkyystarkastelu

Tarkastelemme päätuloksen robustisuutta kontrollimuuttujien ja työpäivämääritelmän suhteen. Taulukko 4 kokoaa neljä eri regressiomallia, jotka eroavat toisistaan kontrollimuuttujien suhteen. Ensimmäisenä raportoidaan tulos ilman kontrollimuuttujia, toiseen malliin lisätään etuuslaji, kolmannessa mallissa muuttujajoukkoa kasvatetaan demografisilla taustatekijöillä ja neljäs malli sisältää edellisten lisäksi myös työ- ja etuushistorian vuodelta 2016.

Taulukon ensimmäinen rivi osoittaa taustamuuttujien vakioimisen aiheuttavan lievää heiluntaa päävasteen työllisysestimaateissa. Vaihtelu on kuitenkin sen verran pientä keskivirheisiin verrattuna, etteivät eri mallien estimaatit eroa tilastollisessa mielessä toisistaan. Suurimman muutoksen aiheuttaa etuuslajin vakioiminen, mikä nostaa työllisysestimaattia kahdella päivällä. Demografiset taustatekijät toimivat puolestaan toiseen suuntaan ja laskevat estimaattia päivällä. Työ- ja etuushistorian vakioiminen ei enää juuri vaikuta piste-estimaattiin, mutta pienentää hieman keskivirhettä. Kokonaisuudessaan taustamuuttujia vakioimalla kyetään alentamaan keskivirhettä 11 prosentilla.

Taulukon 4 toinen rivi esittää kokeilun vaikutuksen perustuen työllisyysmääritelmään, johon on laskettu mukaan kaikki ansaintajaksot ilman tulorajaa. Mukana ovat siis myös hyvin pitkät ansaintajaksot pienillä tuloilla. Näihin lukeutuvat esimerkiksi koko vuoden mittaiset ns. nollatuntisopimukset, joiden aikana on mahdollisesti tehty työtä vain muutamana päivänä. Palkkarajasta luopuminen nostaa työpäivien keskiarvoa kontrolliryhmässä noin kuudella päivällä.

Taulukko 4. Työllisyysvaikutuksen herkkyyksianalyysi. Vaikutus päävasteeseen regressiomallissa eri kontrollimuuttujilla ja työllisyysvaikutus ilman palkkarajaa.

	Verrokki-ryhmän keskiarvo	Estim.	p-arvo	Estim.	p-arvo	Estim.	p-arvo	Estim.	p-arvo
Päävaste	73,14	5,07 (2,85)	0,07	6,94 (2,78)	0,01	6,10 (2,70)	0,02	6,05 (2,53)	0,02
Ilman palkkarajaa	79,52	1,36 (2,99)	0,65	2,86 (2,95)	0,33	2,02 (2,89)	0,48	2,09 (2,78)	0,45
Kontrollimuuttujat									
Etuuslaji				x		x		x	
Taustamuuttujat						x		x	
Työ- ja etuushistoria								x	

Huom. Keskivirheet on esitetty suluissa. Taustamuuttujat ovat sukupuoli, ikä, koulutusaste ja -ala, vieraskielisyys, perhetyyppi, sairausdiagnoosi, kuntaryhmä ja asuinalue. Työ- ja etuushistoriamuuttujat vuodelle 2016 ovat työttömyyspäivät, työpäivät, työtulot ja asumistuen määrä.

Ansiorajojen poistaminen muuttaa päätulosta siten, että piste-estimaatti laajimmassa mallissa yli puolittuu 2,09 päivään, eikä työllisyysvaikutus ole enää tilastollisesti merkitsevä. Tilastollisen merkitsevyyden katoamisesta huolimatta kaikki toisen rivin piste-estimaatit ovat kuitenkin ensimmäisen rivin piste-estimaattien luottamusvälien sisällä. Työllisyysvaikutusten pieneneminen viittaa satunnaisuonteisen työn olleen verrokki-ryhmässä perustuloryhmää yleisempää, mikä liudentaa päätuloksen työllisyysvaikutusta.

6.3 Vaikutus alaryhmissä

Perustulokokeilu vaikutti koeryhmän taloudellisiin kannustimiin eri tavoin riippuen heidän taustastaan. Työttömyysturvan lähtötaso määräytyy suoraan perhetyypistä lapsikotrotusten vuoksi. Asumistuen taso vaihtelee alueittain asumistuen kuntaryhmän vuoksi. Toisaalta työllistymiseen vaikuttaa myös työn kysyntä, joka vaihtelee muun muassa iän, koulutuksen ja alueen mukaan. Näiden tekijöiden vuoksi analysoimme kokeilun vaikutusta alaryhmittäin demografisten tekijöiden sekä etuus- ja työhistorian mukaan.

Analyysissa estimoidaan edellä kuvattu lineaarinen regressiomalli erikseen jokaiselle tarkasteltavalle taustamuuttujalle. Yhden koeryhmäindikaattorin sijasta tarkasteltaville

alaryhmille muodostettiin erilliset indikaattorit. Näin kullekin ryhmittelylle saadaan es-
timitua omat työllisyysvaikutuksensa, mutta samalla tilastolliseen testaukseen muo-
dostuu usean hypoteesin testauksen ongelma: mitä useampi tilastollinen testi tehdään
samassa tutkimusryhmässä, sitä todennäköisempää on havaita tilastollisesti merkitseviä
tuloksia siinäkin tapauksessa, että kokeilulla ei välttämättä olisi ollut todellista vaiku-
tusta. Lisäksi alaryhmissä havaintojen lukumäärä jää pieneksi, jolloin tulosten epätark-
kuus kasvaa. Tuloksia tuleekin tulkita lähinnä kartoittavana analyysina.

Taulukko 5 raportoi alaryhmille estimoidut työllisyysvaikutukset. Iän, sukupuolen ja kou-
lutuksen kohdalla alaryhmien välillä ei ole havaittavissa suuria eroja. Suurimmillaan ero
on ikäryhmässä 35–44-vuotiaat, joilla työllisyysvaikutus ylittää keskimääräisen tason lä-
hes kolmella työpäivällä. Tulosta tulkittaessa on kuitenkin huomioitava, että estimaattien
keskivirheet ovat kaikkien ryhmien kohdalla ryhmäeroja suurempia. Ne eivät siis tilas-
tollisessa mielessä eroa toisistaan.

Äidinkielen mukainen ryhmittely paljastaa sen sijaan verrattain suuren eron. Kohde-
joukosta noin neljänneksellä on äidinkielenä muu kuin kotimainen kieli. Heidän kohdal-
laan alaryhmittäinen tarkastelu paljastaa työpäivien lukumäärän kasvaneen yli 13
päivällä, kun taas suomen- ja ruotsinkielisillä työllisyyden muutos jää tilastollisesti mer-
kityksettömään 3,63 päivää. Vaikka kantaväestön piste-estimaatti mahtuu niukasti maa-
hanmuuttajien piste-estimaatin 95 prosentin luottamusvälin sisään, eron suuruusluokka
voisi kertoa perustulokokeilun parantaneen erityisesti maahanmuuttajataustaisten työl-
lisyyttä.

Perhetyyppi liittyy kiinteästi henkilöiden sosiaalietuuksiin. Lapsiperheille maksetaan
korkeampaa työttömyysturvaa ja asumistukea kuin lapsettomille kotitalouksille. Yksin-
huoltajien kohdalla toimeentulotuki täydentää vielä muita etuuksia nostaen entisestään
työllistymisveroasteita alhaisilla palkkatasoilla. Perustulon rahalliset kannustinvaiikutuk-
set ovatkin lapsiperheillä muita pienemmät ja muodostuvat huomattaviksi muita korke-
ammilla työllistymispalkoilla. Taulukon 5 tulosten perusteella perustulon
työllisyysvaikutus on kuitenkin suurin juuri lapsiperheillä. Kokeilu nosti heidän työllisyyt-
tään 13,71 päivällä. Yksinhuoltajilla ja yksinasuvilla, joilla on huollettavia lapsia, työllis-
yyspäivät kasvoivat 9,51 päivällä, joskin estimaatti ei ole tilastollisesti merkitsevä
ryhmän pienen koon vuoksi. Lapsettomilla kotitalouksilla työllisyysestimaatti on selvästi
alhaisin jääden 1,59 päivään.

Perustulon saajien asuinpaikka vaikuttaa asumistuen käytön yleisyyteen, tasoon ja alu-
eellisiin työmarkkinoihin. Asumistuen käyttö on yleisintä kaupunkialueilla (kuntaryhmät
I–III). Korkeinta asumistukea maksetaan pääkaupunkiseudulla (kuntaryhmät I–II). Tulok-
set ovat linjassa asumistuen tason kanssa, sillä työllisyysvaikutukset jäävät vähäisim-
miksi pääkaupunkiseudulla. Muilla kaupunkialueilla (kuntaryhmä III) ja muissa kunnissa
(kuntaryhmä IV) työllisyysvaikutusten piste-estimaatit ovat suurempia. Vaikutukset ei-
vät tosin ole tilastollisesti merkitseviä, ja erot voivat yhtä lailla heijastella alueellisia eroja
työmarkkinoissa.

Taulukko 5. Työllisyysvaikutus alaryhmissä.

	Estimaatti	Keski- virhe	p-arvo	N koe- ryhmä
Päättulos	6,05	2,53	0,02	2 000
Ikä				
25–34	4,67	4,36	0,28	670
35–44	9,03	4,82	0,06	549
45–59	5,14	4,04	0,20	781
Sukupuoli				
Mies	6,21	3,50	0,08	1 045
Nainen	5,88	3,66	0,11	955
Koulutus				
Perusaste	4,57	4,49	0,31	634
Keskiaste tai ylempi	6,74	3,06	0,03	1 366
Äidinkieli				
Suomi tai ruotsi	3,63	2,91	0,21	1 509
Muu	13,49	5,10	0,01	491
Perhetyyppi				
Lapsiperhe	13,71	4,90	0,01	532
Ei lapsia	1,59	3,32	0,63	1 156
Aikuinen ja lapsia	9,51	6,4	0,14	312
Kuntaryhmä				
I–II	1,83	5,22	0,73	468
III	7,00	3,80	0,07	886
IV	7,81	4,45	0,08	646
Etuuslaji				
Työmarkkinatuki	7,09	2,71	0,01	1 743
Peruspäiväraha	-0,97	7,04	0,89	257
Työpäiviä 2016				
0 päivää	5,47	2,78	0,05	1 647
1–366 päivää	8,75	6,01	0,15	353

Huom. Linearisessa regressiomallissa on kontrolloitu sukupuoli, ikä, koulutusaste ja -ala, vieraskielisyys, perhetyyppi, sairausdiagnoosi, kuntaryhmä, asuinalue, työttömyysetuuden laji, työttömyyspäivät, työpäivät, työtulot ja asumistuen määrä. Malli on estimoitu alaryhmätarkastelussa erikseen kullekin muuttujalle.

Lopuksi tarkastellaan ryhmäkohtaisia tuloksia koetta edeltävän vuoden 2016 työmarkkina-aseman mukaan. Valtaosa perustulon saajista sai ennen kokeilun alkua työmarkkinatukea. Peruspäivärahan saajia heistä oli vain noin 15 prosenttia. Vaikka peruspäivärahan saajien työllisyys on muutoin selvästi parempi kuin työmarkkinatuen saajilla, perustulon työllisyysvaikutusta heillä ei havaita. Työllisyysvaikutus keskittyy siis

työmarkkinatuen saajiin. Henkilön koetta edeltävän vuoden työpäivillä ei sen sijaan havaita olevan suurta merkitystä perustulokokeilun työllisyysvaikutukseen. Piste-estimaattien perusteella vuonna 2016 työllisinä olleilla on hieman muita enemmän työpäiviä kokeilun aikana, mutta erot eivät ole tilastollisesti merkitseviä.

6.4 Aktiivimalli ja perustulokokeilun toisen vuoden tulkinta

Perustulokokeen puolivälissä, vuoden 2018 alussa, astui voimaan aktiivimalli, jossa kolmen kuukauden ajanjaksoilla seurattiin työttömien osallistumista aktivointitoimenpiteisiin tai palkkatyöhön. Jos työtön henkilö ei tänä aikana osallistunut viitenä päivänä työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin, tehnyt palkkatyötä vähintään 18 tuntia tai ansainnut yrittäjätoiminnassa vähintään 23 prosenttia yrittäjän työssäoloehtoon vaaditusta kuukausiansiosta, hänen työttömyysetuuttaan alennettiin 4,65 prosenttia seuraavan tarkastelujakson ajaksi.

Aktiivimalli hankaloittaa perustulokokeilun toisen vuoden arviointia, sillä se vaikutti epäsymmetrisesti koe- ja vertailuryhmiin. Jokaisen vertailuryhmän työttömyysetuutta saaneen henkilön oli täytettävä aktiivisuusehto välttääkseen työttömyysturvan alentamisen. Koeryhmässä työttömyysetuuden hakeminen ei ollut välttämätöntä perustulon saamiselle. Työttömyysturvan leikkautuminen oli muutoinkin koeryhmälle selvästi vertailuryhmää vähäisempi uhka, sillä se kohdentui vain perustulon päälle maksettaviin lisäosiin. Varsinaiset perustulomaksut eivät riippuneet ihmisten aktiivisuudesta tai työmarkkina-asemasta.

Aineistolähtöinen tapa hahmotella perustulokokeilun ja aktiivimallin keskinäistä suhdetta on tarkastella kokeilun aikaisia työllisyysvaikutuksia ennen aktiivimallin voimaantuloa ja sen jälkeen. Taulukko 6 erittelee ennakkosuunnitelman mukaista päävastetta koskevat tulokset kokeilun ensimmäiselle ja toiselle vuodelle. Ensimmäisen vuoden tilastollisesti merkityksetön työllisyyden muutos kääntyy toisena vuonna merkitsevästi positiiviseksi. Aktiivimallin tultua voimaan perustuloa saaneet ovat työskennelleet avoimilla työmarkkinoilla keskimäärin 6,63 päivää vertailuryhmää enemmän.

Taulukko 6. Työllisyysvaikutus eri ajanjaksoilla.

Vuosi	Verrokkiryhmän keskiarvo	Estimaatti	Keskivirhe	p-arvo
2017	49,06	1,54	1,97	0,43
2018	77,34	6,63	2,64	0,01

Huom. Linearisessa regressiomallissa on kontrolloitu sukupuoli, ikä, koulutusaste ja -ala, vieraskielisyys, perhetyyppi, sairausdiagnoosi, kuntaryhmä, asuinalue, työttömyysetuuden laji, työttömyyspäivät, työpäivät, työtulot ja asumistuen määrä.

Työllisyysvaikutuksen ilmeneminen vasta kokeilun toisena vuotena hankaloittaa ennakkosuunnitelmassa kiinnitetyn ja pääasiassa aktiivimallin ajalle sijoittuvan päävasteen tulkintaa. Aiemmin raportoidun kuvion 2 perusteella työllisyysasteet alkavat erota ryhmien välillä lokakuussa 2017. Ajankohta osuu yksiin aktiivimallin eduskuntakäsittelyn alkamisen ja sitä seuranneen uutisoinnin kanssa¹⁰. Reagoinnin ajoittumista merkittävämpi kysymys kuitenkin on, miksi perustuloryhmän suotuisa työllisyyskehitys tapahtui juuri aktiivimallin aikana. Valitettavasti vastaus ei ole yksiselitteinen, koska aktiivimallin itsestä vaikutusta on lähes mahdoton arvioida. Uudistus toteutettiin jokaista työtöntä koskevana, jolloin arvioinnin pohjaksi ei ole olemassa ilmeistä vertailuryhmää.

Perustulokokeilu voisi periaatteessa tarjota aktiivimallista vapaan vertailuryhmän, jos perustulon itsenäinen vaikutus pysyisi ajassa vakiona ja aktiivimalli ei vaikuttaisi perustuloa saaneiden ryhmään. Molempien ehtojen täyttyminen on kuitenkin kyseenalaista. Jo aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa perustulokokeilua muistuttavissa satunnaistetuissa kenttäkokeissa on havaittu työllisyysvaikutusten profiilissa muutoksia. Yhdysvalloissa toteutetuissa negatiivisen tuloveron kokeiluissa yhdessä havaittiin työn tarjonnan vähentymisessä viivettä (Burtless, 1986). Kanadassa toteutetussa ja lähemmin Suomen perustulokokeilua vastaavassa kokeilussa myönteiset työllisyysvaikutukset ilmenivät puolestaan hyvin nopeasti ja pienuivat ajan kuluessa (Card ja Robins, 1998).

On myös epäuskottavaa väittää, että aktiivimalli ei olisi vaikuttanut perustulokokeilun koeryhmään. Heistä kuitenkin suuri osa haki työttömyysetuutta kokeilun aikana ja altistui tätä kautta aktiivimallille. Ylipäätään aktiivimallin yhteydessä virinnyt julkinen keskustelu korosti työttömien aktiivisuutta, mikä saattoi motivoida osaa perustulon saajista tarttumaan perustulon tarjoamiin rahallisiin työllistymiskannustimiin. Lisäksi perustulokokeilun vertailuryhmän aktiivisuudessa tapahtuneet muutokset ovat todennäköisesti välittyneet epäsuorasti koeryhmän työllistymismahdollisuuksiin.

Miten aktiivimallin vaikutusta perustulokokeilun vertailuryhmään voidaan arvioida? Kyyrä ym. (2019) raportoivat aktiivimallin työllisyysvaikutusten jääneen vähäisiksi Kelan työttömyysturvaa saaneilla. Perustulokokeilun toista vuotta koskeva tulos tukee tätä näkemystä. Jos aktiivimalli olisi lisännyt erityisesti vertailuryhmän työllistymistä, heidän työllisyysasteensa olisi pitänyt kivuta koeryhmää korkeammalle tasolle. Näin ei kuitenkaan tapahtunut.

Vertailuryhmän ennakkosuunnitelman mukaisesti arvioitu työllisyystilanne vaikuttaisi itse asiassa heikentyneen aktiivimallin aikana suhteessa perustuloa saaneisiin. Tutkimusaineiston perusteella tämä voi johtua kahdestakin eri syystä. Ensimmäkin vertailuryhmä osallistui toisena vuonna hieman perustuloryhmää useammin työllisyyttä

¹⁰ Havainto puoltaisi näkemystä, jonka mukaan toisen vuoden vaikutukset eivät johtuisi pelkästään perustulokokeilusta. Aihetodiste jää kuitenkin monilta osin vajaaksi. Aktiivimallia koskeva uutisointi alkoi jo vuoden 2016 lopulla mallin ensimmäisten versioiden ilmaantuessa. Tulkinta vaatisi siis sitä, että kansalaiset reagoisivat aktiivimalliin vasta sen siirryttyä eduskuntakäsittelyyn. Tämä ei ole täysin mahdotonta, joskaan ei missään nimessä aukotontakaan.

edistäviin toimenpiteisiin. Jos kyseisten toimien työllisyysvaikutukset jäivät vaatimattomiksi, vertailuryhmällä oli vähemmän mahdollisuuksia työskennellä avoimilla työmarkkinoilla. Toinen selitys liittyy puolestaan aktiivisuuden osoittamiseksi. Välttääkseen etuuden alentamisen työttömän henkilön piti työskennellä vähintään 18 tuntia 65 maksupäivän aikana. Jos asetettu työtuntiraja on saanut osan vertailuryhmästä rajoittamaan ansaintajakson aikana tapahtuvaa työskentelyään, heidän ansionsa eivät ylitä ennakkosuunnitelman työllisyysmääritelmän kriteereitä. Aiemmin taulukossa 4 esitettyjen herkkyysanalyysien perusteella perustulokokeilun toisen vuoden työllisyysvaikutus katoaa, kun päävasteeseen sisällytetään myös hyvin vähäistä työtuloa tarjonneet ansaintajaksot. Tämän havainnon perusteella satunnaiset työllisyysjaksot ovat aktiivimallin aikana lisääntyneet vertailuryhmässä koeryhmää enemmän.

Aktiivimalli ei sinällään rikkonut perustulokokeilun tutkimusasetelmaa. Satunnaistamisen ansiosta koeryhmän arvioiminen suhteessa vertailuryhmään on aivan yhtä luotettavaa kokeilun molempina vuosina. Aktiivimallin voimaantulo kuitenkin hankaloittaa olennaisesti tulosten tulkintaa. Toisen kokeiluvuoden osalta koeasetelma kertoo perustulon ja aktiivimallin yhteisvaikutuksen, mikä ilmeisimmin yliarvioi perustulon itsenäisen työllisyysvaikutuksen. Vertailuryhmän osalta analyysisuunnitelmassa etukäteen kiinnitetty työllisyysmittari ei nimittäin huomioi heidän lisääntyntä satunnaista työssäoloaan. Aktiivimalli vaikutti mitä luultavimmin myös perustuloryhmän työllisyyteen, mutta perustulokokeilun tutkimusasetelmaa ei suunniteltu arvioimaan aktiivimallin mahdollisia informaatiovaikutuksia ja epäsuoria vaikutuksia. Kiusallinen tulkintaongelma olisi vältetty, mikäli aktiivimallin käyttöönotossa sen ulkopuolelle olisi jätetty pieni osa työttömistä henkilöistä vertailuryhmäksi. Tämä yksinkertainen ratkaisu olisi mahdollistanut luotettavat arviot sekä perustulokokeilun toisen vuoden työllisyysvaikutuksista että aktiivimallin vaikutuksista.

7 Vaikutukset muihin vasteisiin

7.1 Tulot ja sosiaalietuudet

Toissijaisten vastemuuttujien analyysi täydentää perustulokokeilun päävasteen analyysia. Tässä luvussa tarkastellaan kokeilun vaikutusta vuositasolla havaittaviin tulomuuttujiin sekä keskeisiin Kelan sosiaalietuuksiin. Analyysissa käytetään samaa regressiomallia kuin päävasteen kohdalla. Koska testattavia vasteita on useita, tilastollisessa päättelyssä on usean hypoteesin testauksen ongelma. Tämän vuoksi tuloksia tulee tulkita kartoittavana analyysina.

Tulot muuttuivat kokeilussa sekä työllisyysvaikutuksen takia että mekaanisesti, koska työllistyneille maksettiin ansioiden päälle perustulo. Taulukon 7 ensimmäisellä rivillä on vuosittain estimoitu vaikutus veronalaisiin ansiotuloihin, joihin on ryhmien vertailemiseksi lisätty veroton perustuloetus. Verrokkiryhmässä osa-aikaisesti työllistyneet saivat mahdollisesti soviteltua työttömyysturvaa, joka on veronalainen etuus.

Ensimmäisenä kokeiluvuotena 2017 verrokkiryhmän tulot olivat noin 12 000 euroa ja toisena kokeiluvuotena 2018 heidän tulonsa olivat noin 13 500 euroa. Tulojen alhainen taso ja maltillinen kasvu toisena vuonna on linjassa ryhmän työllisyyden kanssa. Kokeilu kasvatti perustulon saajien tuloja tilastollisesti merkittävästi. Ensimmäisenä vuonna tulot kasvoivat 1 360 euroa ja toisena 1 873 euroa. Suhteessa verrokkiryhmään tämä vastaa 11–14 prosentin kasvua.

Työtulot kertovat, kuinka palkka- ja yrittäjätulot muuttuivat työllistyneillä. Ansiovaikutus poikkeaa työllisyysvaikutuksesta, jos perustulo vaikutti työllistymispalkkoihin. Vaikutus työtuloihin on taulukon 7 toisella rivillä. Työtulot ovat osa veronalaisia tuloja.

Verrokkiryhmässä työtulot olivat ensimmäisenä vuonna 4 251 euroa ja toisena vuonna 6 715 euroa. Perustulon saajien ansiot pysyivät ensimmäisenä vuonna verrokkiryhmän tasolla. Toisena vuonna ansiovaikutuksen piste-estimaatti oli vajaa 300 euroa, mutta tulos ei ole tilastollisesti merkitsevä. Piste-estimaatista johdettu suhteellinen vaikutus on vain noin puolet 8,6 prosentin työllisyysvaikutuksesta. Tämä kertoo siitä, että verrokkiryhmän työllisillä oli keskimäärin hieman suuremmat ansiot kuin perustulon saajilla.

Sairauspäiväraha on Kelan etuuksien saajista koostuvassa kohderyhmässä työttömyysturvan suuruinen etuus. Tämän vuoksi työttömyysturvan saajilla ei ole aina selvää kannustinta hakea sairauspäivärahaa sairastumisesta huolimatta. Perustulon saajilla tämä korostuu etuuden vastikkeettomuuden vuoksi. Kokeilun vaikutus sairauspäivärahan käyttöön on kolmannella rivillä. Sairauspäiväraha on osa veronalaisia tuloja.

Ensimmäisenä kokeiluvuotena verrokkiryhmä sai sairauspäivärahaa keskimäärin 216 euroa. Toisena kokeiluvuotena summa nousi 308 euroon. Koeryhmässä sairauspäivärahan käyttö laski molempana vuonna tilastollisesti merkitsevästi noin puoleen verrokkeihin nähden. Vaikutus saattaa heijastaa aitoa terveysvaikutusta tai johtua lähinnä muutoksesta etuuksien hakemisessa.

Taulukko 7. Perustulokokeilun vaikutus toissijaisiin vasteisiin kokeen ensimmäisenä vuonna 2017 ja toisena vuonna 2018.

	Vuosi 2017				Vuosi 2018			
	Verrokki ka	Estim.	Keski- virhe	p-arvo	Verrokki ka	Estim.	Keski- virhe	p-arvo
Veronalaiset tulot + perustulo	11 965	1 360	123,2	<0,01	13 469	1 873	178,3	<0,01
Työtulot	4 251	9,10	149,0	0,95	6 715	295,3	215,8	0,17
Sairauspäiväraha	216,4	-100,1	23,75	<0,01	308,0	-150,5	28,25	<0,01
Asumistuki	2 509	-31,92	32,16	0,32	2 298	-138,3	39,52	<0,01
Toimeentulotuki	1 344	-429,6	43,75	<0,01	1 419	-468,7	48,87	<0,01

Huom. Perustulo ei ole veronalaista tuloa, joten se on lisätty veronalaisiin tuloihin ryhmien vertailemiseksi. Työtulot ja sairauspäiväraha sisältyy verotettavaan tuloon. Toimeentulotuki sisältää Kelan maksaman perustoimeentulotuen. Lineaarissa regressiomallissa on kontrolloitu sukupuoli, ikä, koulutusaste ja -ala, vieraskielisyys, perhetyyppi, sairausdiagnoosi, kuntaryhmä, asuinalue, työttömyysetuuden laji, työttömyyspäivät, työpäivät, työtulot ja asumistuen määrä.

Asumistuki on kotitalouskohtainen veroton etuus asumismenojen kattamiseen. Asumistuen taso riippuu kotitalouden tuloista, joihin perustulo lasketaan mukaan. Asumistuen muutosten tulisi näin ollen seurata tulojen muutosta, mutta asumistuki voi reagoida viipeellä johtuen tuen tarkistuskäytännöstä. Asumistukea tarkistetaan vuosittain ja välitarkistus tehdään, jos kotitalouden tulot nousevat pysyväsluonteisesti yli 400 euroa kuukaudessa.

Kokeilun vaikutus asumistukeen on taulukon 7 rivillä neljä. Kokeilun ensimmäisenä vuonna asumistuki ei muuttunut tilastollisesti merkitsevästi perustuloryhmässä. Toisena vuonna tuki laski noin 140 euroa eli 6 prosenttia verrokkiryhmään nähden. Vaikutus on suhteellista tulovaikutusta pienempi, mikä saattaa selittyä tuen tarkistuksen viipeellä ja kynnyksarvolla.

Toimeentulotuki on viimesijainen, veroton ja harkinnanvarainen etuus, jonka perusosaa Kela maksaa, jos kotitalouden tulot alittavat toimeentulonormin. Tuki haetaan kuukausittain, minkä vuoksi se reagoi tulojen nousuun välittömästi.

Taulukon 7 alimmalla rivillä on kokeilun vaikutus toimeentulotukeen. Verrokkiryhmässä tukea maksettiin keskimäärin hieman yli 110 euroa kuukaudessa. Perustuloryhmän tulojen nousu laski toimeentulotukea molempina kokeiluvuosina kolmasosalla. Koska sekä asumistuki ja toimeentulotuki laskivat, perustuloryhmän käytettävissä olevat tulot nousivat vuosittain 500–600 euroa vähemmän kuin verotettavissa olevista tuloista voisi päätellä.

7.2 Työvoimahallinnon palvelut¹¹

Työttömyysetuutta saadakseen työttömän on ilmoitauduttava työnhakijaksi, jolloin hän sitoutuu noudattamaan työnhakijalle asetettuja velvollisuuksia. Perustulo muutti tätä oikeuksien ja velvollisuuksien välistä suhdetta tarjoamalla vastikkeettoman, henkilön työmarkkina-asemasta tai työnhakuponnisteluista riippumattoman etuuden. Tässä osiossa hahmottelemme työvoimahallinnon rekisteritietojen pohjalta, miten vastikkeeton perustulo vaikutti työnhakijaksi rekisteröitymiseen ja työvoimahallinnon palveluiden käyttöön.

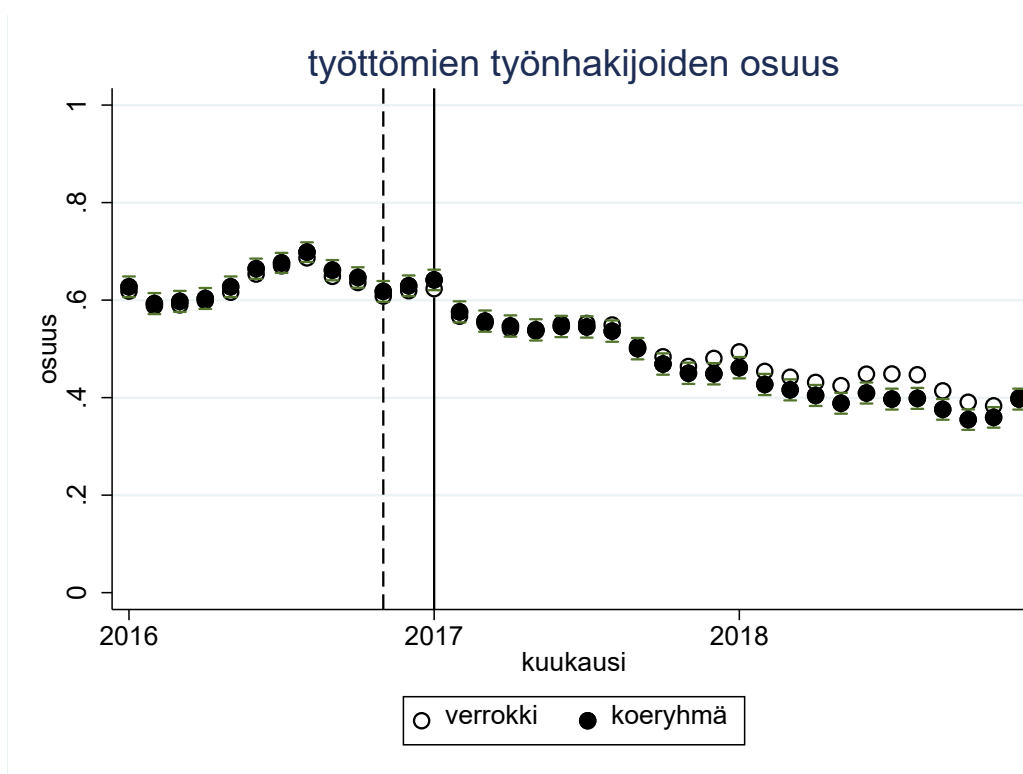
Työttömäksi työnhakijaksi rekisteröityminen

Perustulo mahdollisti poistumisen työvoimahallinnon työttömille henkilöille asettamista velvollisuuksista ilman seuraamuksia. Toistaiseksi voimassa oleva työnhaku ei kuitenkaan katkennut automaattisesti. TE-toimistot eivät saaneet tietoa henkilön kuulumisesta perustuloryhmään. Perustulo ei myöskään vaikuttanut henkilöiden työnhakijastatukseen, joten työvoimahallinnon toiminta oli lähtökohtaisesti samanlaista kaikkien kohdejoukon henkilöiden suuntaan.

Vastikkeettoman perustulon saaja kohtasi ensimmäisen päätöksen työnhakunsa jatkamisesta heti infokirjeen saadessaan. Tämän jälkeen ilmeisiä päätöksentekokohtia ilmaantuu aina TE-toimiston ottaessa yhteyttä työnhakijaan tai työllistymissuunnitelmaan kirjatun yhteydenottohetken koittaessa. Kokeiluaikana yhteydenotot yleistyvät, kun voimaan astui työttömien työnhakijoiden säännölliset, viimeistään kolmen kuukauden välein toteutettavat haastattelut. Jo ensimmäisen kokeiluvuoden aikana ajantasaisen työllistymissuunnitelman omaavien työttömien osuus nousi alle 20 prosentista lähes 70 prosenttiin (Valtakari ym., 2019).

Yhteydenottojen lisääntyminen tarkoitti samalla sitä, että yhä useampi perustulon saaja kohtasi mahdollisuuden luopua työnhaun velvollisuuksista. Ilmiön yleisyyttä tarkastellaan kuviossa 5, joka esittää työttömiksi työnhakijoiksi rekisteröityneiden osuudet kuukausittain vuosina 2016–2018.

¹¹ Tämä luku on lyhennetty ja päivitetty versio väliraportin (Hämäläinen ym., 2019) vastaavasta luvusta.



Kuvio 5. Työttömiksi työnhakijoiksi rekisteröityneiden osuudet koe- ja verrokkiryhmissä kuukausittain vuosina 2016–2018 ja 95 prosentin luottamusväli koeryhmälle.

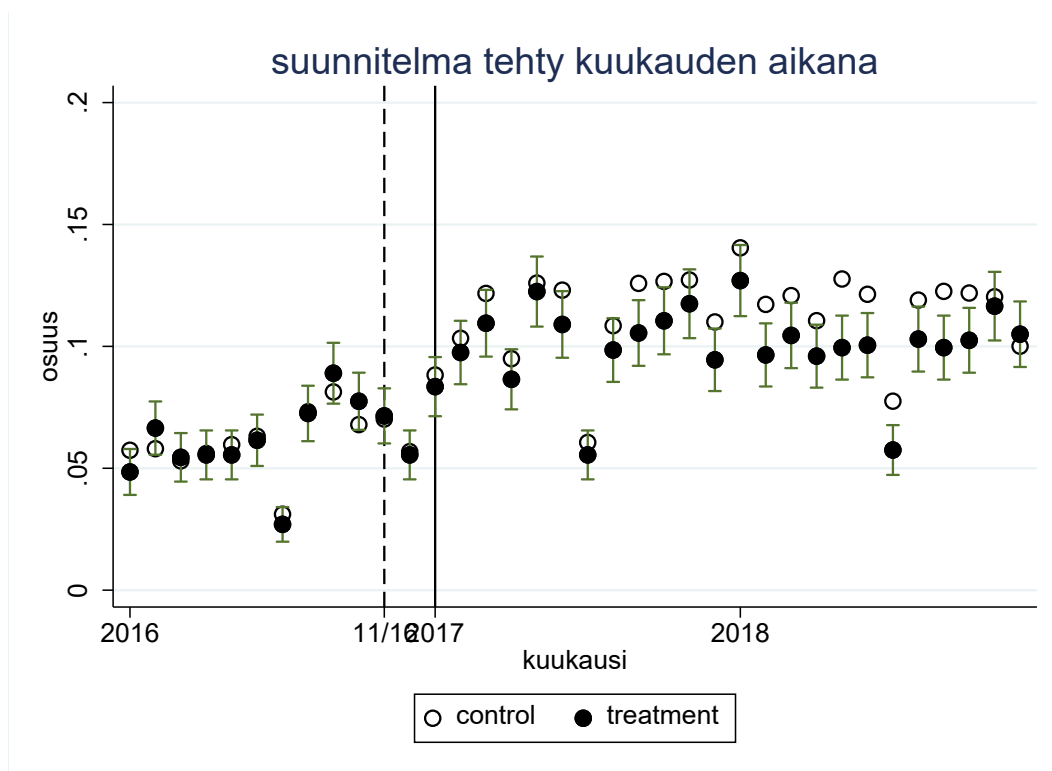
Kuvio 5 osoittaa selvästi, miten yleisesti työttömyysturvaa nykyisin käytetään muuhun kuin varsinaiseen työttömyydeltä vakuuttamiseen. Kokeilun satunnaistamishetkellä marraskuussa 2016 Kelan työttömyysetuuksia saaneista ja työnhakijaksi rekisteröityneistä henkilöistä ainoastaan hieman yli 60 prosenttia rekisteröityi työttömiksi työnhakijoiksi. Valtaosa lopuista lähes 40 prosentista osallistui tuolloin johonkin työttömyysturvalla tapahtuvaan aktiivitoimenpiteeseen.

Kuvion 5 perusteella vastikkeeton perustulo ei aiheuttanut välitöntä muutosta työnhakijaksi rekisteröitymiseen. Koe- ja verrokkiryhmien osuudet alkavat erota toisistaan vuoden 2017 lopulla eron pysyessä muutamassa prosenttiyksikössä aina kokeilun viimeisille kuukausille saakka, jolloin ero hiljaksen katoaa. Havaittu profiili tukee ainakin osittain aiemmin esitettyä käsitystä, jonka mukaan aktiivimallilla oli vaikutuksia perustulokokeiluun sen toisen vuoden aikana. Tästäkin huolimatta päällimmäinen huomio kuviossa kiinnittyy siihen, miten halukkaasti perustuloryhmä pysyi työvoimahallinnon rekistereissä työttöminä työnhakijoina. Tällä perusteella työnhakijat eivät ainakaan koe heille asetettuja velvollisuuksia ylimitoitettuina.

Työllistymissuunnitelmien laatiminen

Työvoimahallinnon palveluprosessin keskeinen työkalu on erilaiset asiakkaiden kanssa laadittavat suunnitelmat. Työllistymissuunnitelma laaditaan yhdessä työvoimavirkailijan kanssa heti työttömyyden alussa ja sitä tarkistetaan määräaikaishaastatteluiden yhteydessä. Siinä sovitaan työnhakumenetelmistä, yhteydenpidosta sekä työllistymistä edistävistä toimenpiteistä. Maahanmuuttajille laaditaan puolestaan kotouttamissuunnitelma. Pitkään työttöminä olleille henkilöille, joiden pääasiallinen toimeentulo on vuoden ajan koostunut työttömyyden takia maksetuista etuuksista, voidaan puolestaan laatia aktivointisuunnitelma.

Kuvio 6 esittää työllistymissuunnitelman, kotouttamissuunnitelman tai aktivointisuunnitelman tehneiden osuudet kuukausittain. Suunnitelmat yleistyvät ensimmäisen kokeiluvuoden aikana määräaikaishaastatteluiden yleistymisen seurauksena. Jokaisena kuukautena noin kymmenelle prosentille perustulon saajista tehtiin tai uudistettiin työnhakusuunnitelma siihen kuuluvine toimenpiteineen. Vaikuttaisi hyvin epätodennäköiseltä, että perustulola saaneet eivät tämän jälkeen olisi tietoisia olevansa vielä TE-toimiston rekistereissä työnhakijoina. Tästäkin huolimatta koe- ja verrokkiryhmien välinen ero jää vain muutama prosenttiyksikköön noudatellen profiililtaan samaa kaava kuin työttömäksi työnhakijaksi rekisteröitymisen kohdalla.

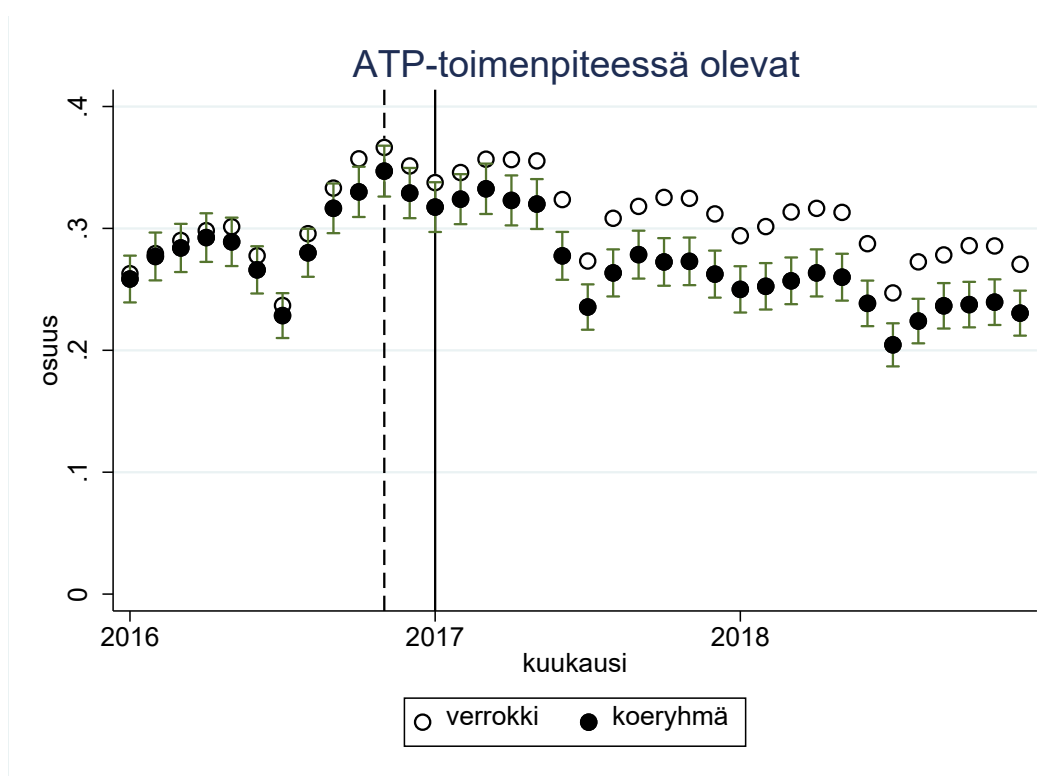


Kuvio 6. Työvoimahallinnon suunnitelmien tehneiden henkilöiden osuus edellisen kuukauden aikana koe- ja verrokkiryhmissä kuukausittain vuosina 2016–2018 ja 95 prosentin luottamusväli koeryhmälle.

Aktiivisiin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistuminen

Aktiivisia työvoimapolitiittisiä toimenpiteitä ovat tässä tarkastelussa palkkatuettu työ, ammatillinen ja valmentava työvoimakoulutus, työkokeilu, kuntouttava työtoiminta sekä omaehtoinen koulutus. Perustulokokeilun aikana näihin toimenpiteisiin osallistumisesta sovittiin työllistymis- tai aktivointisuunnitelmassa. Toimenpiteitä voitiin tarjota myös suunnitelman ulkopuolelta, mutta tällöin niistä oli mahdollisuus kieltäytyä ilman seuraamuksia. Osallistumista kuitenkin rohkaistiin maksamalla osallistumisajalta korotusosaa sekä kulukorvausta, ja suunnitelmiin sisältyvien toimien kohdalla osallistumiseen pakotettiin uhkaamalla työttömyysturvaa leikkaavilla sanktioilla.

Kuviossa 7 on esitetty aktiivisiin toimenpiteisiin osallistuneiden osuudet kuukausittain koe- ja verrokkiryhmissä vuosina 2016–2018. Ryhmät ovat huomattavan samankaltaisia vuonna 2016 siten, että noin 30 prosenttia osallistuu kuukausittain näihin toimiin. Vuosien 2017 ja 2018 koe- ja verrokkiryhmien välille kasvaa selkeä, noin viiden prosenttiyksikön ero perustuloryhmän osallistuessa vähemmän aktiivisesti toimenpiteisiin. Tätäkin huomattavampaa on, että koeryhmään kuuluvista neljännes osallistuu koko perustulokokeilun ajan johonkin aktiiviseen toimenpiteeseen. Ilmeisesti vastikkeellisuus ei itsessään ole merkittävin syy osallistua aktiivitoimenpiteisiin.



Kuvio 7. Työllisyyttä edistäviin toimenpiteisiin osallistuneiden osuus koe- ja verrokkiryhmissä kuukausittain vuosina 2016–2018 ja 95 prosentin luottamusväli koeryhmälle.

8 Kokeilun kustannukset

Perustulokokeilun rahoitus oli yksi kokeilun suunnittelun keskeisistä reunaehdoista. Valtioneuvoston selvityshankkeessa kokeilun budjetiksi oli määritelty 20 miljoonaa euroa. Kokeilun rahoituksen kannalta keskeinen kysymys ei kuitenkaan oikeastaan ollut itse budjetin suuruus, vaan millä tavoin rahoitusta tarkastellaan. Perustulon maksatusten kannalta budjetti olisi riittänyt vajaan 1 500 henkilön etuuksiin kahden vuoden kokeilussa. Toisaalta julkistalouden sosiaalimenojen kannalta budjetti olisi riittänyt selvästi laajempaan kokeiluun, koska perustulo oli nimenomaan suunniteltu korvaamaan osallistujien työttömyysetuudet. Eri lähtökohdista oli siis mahdollista päästä hyvin erilaisiin arvioihin kokeilun kustannuksista.

Seuraavassa pyrimme arvioimaan kokeilun toteutuneita kustannuksia julkisen talouden näkökulmasta. Arvio on suuntaa antava, koska käytössämme ei ole tietoja toteutuneesta verotuksesta. Näin ollen sovellamme arviossa Kelan työttömyysetuuksissa käyttämää 20 prosentin ennakonpidätystä. Ennakonpidätys on kohderyhmän kannalta liian suuri ja johtaa konservatiiviseen arvioon käteen jäävistä tuloista. Koska perustulo oli veroton etuus ja työttömyysetuuksien sekä muiden veronalaisten etuuksien käyttö laski koeryhmässä, antaa liian suuri ennakonpidätys ylöspäin harhaiseen arvioon kokeilun kustannuksista. Lisäksi laskelmasta puuttuu täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki sekä muita verottomia sosiaalietuuksia, jotka todennäköisesti vähenivät koeryhmässä nousseiden tulojen myötä. Kaiken kaikkiaan laskelman on tarkoitus tarjota uskottava yläraja kokeilun kustannuksille.

Taulukossa 8 on arvio keskimääräisistä tulonsiirroista vuosittain. Arviossa on huomioitu verottajan tiedot veronalaisista sosiaalietuuksista ja verottomista tulonsiirroista perustulo, asumistuki ja Kelan maksama toimeentulotuki. Veronalaisista etuuksista on eritelty työttömyysetuudet (sis. Kela ja työttömyyskassat), joka muodostaa niistä valtaosan. Verottomista etuuksista on eritelty perustulo sekä siitä muiden etuuksien maksamisen vuoksi tehdyt kuittaukset. Näitä syntyi etenkin niiden perustulon saajien kohdalla, jotka jatkoivat työttömyysetuuden hakemista kokeilun aikana. Heillä perustulo korvasi joko kokonaan tai osittain haetun työttömyysetuuden, mikä teknisesti kuitattiin pois työttömyysetuusmaksuista.

Veronalaiset tulonsiirrot olivat koeryhmässä keskimäärin noin 1 500 euroa alhaisemmat kuin verrokeilla vuonna 2017. Toisena kokeiluvuotena erotus kasvaa noin 2 000 euroon. 20 prosentin veroasteella tehty arvio nettoetuksista supistaa erotukset noin 1 200 ja 1 600 euroon. Verottomissa tulonsiirroissa tilanne on päinvastainen. Perustuloryhmässä verottomat tulonsiirrot ovat ensimmäisenä vuonna lähes 2 500 ja toisena vuonna yli 3 000 euroa suuremmat kuin verrokeilla. Näin ollen arvio nettotulonsiirtojen erotuksesta on ensimmäisenä vuonna 1 283 ja toisena vuonna 1 462 euroa.

Taulukko 8. Perustulokokeilun toteutuneet kustannukset. Keskimääräiset tulonsiirrot koe- ja verrokkiryhmässä, euroa per henkilö.

	2017		2018	
	Koeryhmä	Verrokkit	Koeryhmä	Verrokkit
Veronalaiset tulonsiirrot	6 094	7 587	4 462	6 467
, joista työttömyysetuudet	5 695	7 086	4 041	5 743
Nettoarvio veronalaisista tulonsiirroista	4 875	6 070	3 569	5 173
Verottomat tulonsiirrot	6 330	3 854	6 784	3 718
, joista perustulo	6 643	0	6 488	0
, joista kuittaukset perustulosta	-3 779	0	-2 873	0
Nettotulonsiirrot yhteensä	11 206	9 923	10 353	8 891
Erotus nettotulonsiirroissa		1 283		1 462

Huom. Veronalaisissa tulonsiirroissa on mukana työttömyysetuudet, palkkaturva, kuntoutusraha, svl:n mukaiset päivärahat, aikuiskoulutustuki, perhe- ja omaishoitajanpalkkiot, opintoraha, lasten yms. hoidontuet, Kelan kotihoidontuki ja yrittäjän työllistämistuki. Verottomissa tulonsiirroissa on mukana perustulo, asumistuki ja Kelan toimeentulotuki.

Arvio keskimääräisten nettotulonsiirtojen erotuksesta antaa kokeilun toteutuksen kustannukseksi julkishallinnon kannalta 5,5 miljoonaa eroa. Tulonsiirtojen lisäksi julkishallinnon säästöiksi voisi laskea mahdolliset säästöt palvelujen käytössä sekä koeryhmän hieman korkeammista työtuloista saadut verotulot kokeilun toisena vuonna. Toisaalta kokeilun kustannuksiin voidaan lukea sen suunnittelun, toimeenpanon ja arvioinnin kustannukset, joita kertyi noin miljoona euroa.¹²

Nettotulonsiirtojen perusteella tehty arvio kustannuksista on lähellä perustulokokeilun hallituksen esityksessä (HE 215/2016) esitettyä kustannusarviota. Hallituksen esityksessä kahden vuoden kokeilun arvioitiin maksavan 7 miljoonaa euroa, jos perustulon vuoksi korvautuvat Kelan etuudet huomioidaan budjetissa. Arvioiden ero johtuu pitkälti kokeilun odotettua pienemmistä työllisyysvaikutuksista.

Kokeilun suunnitteluvaiheessa vallinnut epäselvyys kokeilun rahoituksesta ja perustulon suhteesta Kelan etuuksiin heijastui haitallisella tavalla kokeilun toteutukseen. Kela ohjeisti perustulon saajia hakemaan kaikkia Kelan etuuksia, joihin he ovat oikeutettuja. Kuten lukujen 5 ja 7 tuloksista ilmenee, näin osallistujat myös pitkälti toimivat vaikka kokeilun tavoitteena oli tutkia koeryhmää, joka saa vain vastikkeetonta perustuloa.

¹² Suunnittelun kustannukset VN TEAS -hankkeessa olivat 150 000 euroa, Kelan arvio perustulon kustannuksista etuuskäsittelyssä oli noin 180 000 euroa ja sosiaali- ja terveysministeriö rahoitti kokeilun vaikutusten arviointia 650 000 eurolla.

9 Päätelmät

Suomen perustulokokeilu on satunnaistamiseen perustuva, kansainvälisesti merkittävä sosiaaliturvakokeilu. Kokeiltua mallia voidaan luonnehtia osittaiseksi perustuloksi, jossa osallistujille tarjottiin 560 euron perustulon muodossa huomattava kuukausittainen työllistymisbonus. Toinen keskeinen elementti oli perustulon vastikkeettomuus eli se, että perustulon saajilta ei edellytetty työnhakua tai osallistumista työvoimahallinnon aktivointitoimiin. Osittaiseksi perustulomallin tekee se, että kokeilussa ei muutettu verotusta ja että perustulon saajia kannustettiin hakemaan muita sosiaalietuuksia perustulon lisäksi.

Esitimme tässä raportissa perustulokokeilun ennakkoanalyysisuunnitelman mukaisen arvioinnin. Ennakkoanalyysisuunnitelmassa kokeilun päävasteeksi oli kiinnitetty työllisyyspäivien lukumäärä vuoden 2017 marraskuusta vuoden 2018 lokakuuhun. Aikaväliä valittaessa ei ollut tiedossa, että vuoden 2018 alussa otetaan käyttöön aktiivimalli, joka kiristi merkittävästi työttömyysturvan ehtoja.

Aktiivimalli vaikutti kokeilun molempiin tutkimusryhmiin. Verrokkiryhmästä oli lähes kaksi kolmasosaa vuoden 2017 lopussa työttömyysturvan piirissä, joten aktiivimalli kohdentui ryhmään voimakkaasti. Koeryhmästä vastaava osuus oli vajaa puolet, ja heillä oli mahdollisuus jättäytyä ilman seuraamuksia pelkän perustulon varaan. Aktiivimalli vaikutti siis myös isoon osaan perustuloryhmää, mutta selvästi heikommin kuin verrokkeihin. Aktiivimallin vaikutus ei ole helposti arvioitavissa, koska vaikutus tutkimusryhmiin oli epäsymmetrinen. Tämä hankaloittaa perustulokokeilun toisen vuoden vaikutusten arviointia, minkä vuoksi tuloksien tulkinnassa on ennakkoanalyysisuunnitelmasta poiketen perusteltua painottaa myös kokeilun ensimmäistä, aktiivimallista puhdasta vuotta.

Perustulokokeilun työllisyysvaikutukset jäivät kokonaisuutena arvioituna vähäisiksi. Päävasteen perusteella työllisyys lisääntyi vuoden kestoisella tarkastelujaksolla 6 päivällä. Koska työllistymisveroaste laski kokeilussa huomattavan paljon, arviolta 25 prosenttiyksikköä kokopäivätyön osalta, työllisyysvaikutusta voi pitää vaatimattomana. Etenkin, kun tulos on sensitiivinen työllisyysmääritelmälle eikä työtuloissa havaittu tilastollisesti merkitsevää vaikutusta.

Päävasteen työllisyysvaikutus syntyy tuloksien tulkinnan kannalta ongelmallisesti vasta aktiivimallin myötä. Työttömyysturvan ehtojen kiristyksen voisi odottaa lisäävän vertailuryhmän työllisyyttä, mutta graafisen tarkastelun perusteella tällaista muutosta ei ole havaittavissa (ks. kuvio 2). On kuitenkin mahdotonta selvittää, johtuiko ryhmien välinen työllisyysero perustulosta vai aktiivimallin vaikutuksista koe- ja vertailuryhmässä. Kokeilun ensimmäisen vuoden työllisyystulos on sen sijaan selkeä. Perustuloryhmän työllisyys seurasi tarkkaan verrokkiryhmää, eikä merkittävää työllisyysvaikutusta havaita.

Kokeilussa oli mukana erilaisia Kelan työttömyysetuuksia saavia väestöryhmiä, joiden välillä oli huomattavia eroja perustulon kannustinvaikutuksissa. Alaryhmätarkasteluiden ongelmana on lukuisat osajoukot ja niiden alhainen havaintojen lukumäärä. Tämän vuoksi alaryhmien tulokset ovat vähemmän luotettavia ja epätarkkoja, joten ne on tulkittava ainoastaan suuntaa-antavina.

Perustulon kannustinvaikutus oli perhetyypeistä heikoin lapsiperheillä, koska perustulosta puuttui työttömyysturvan lapsikorotukset. Yllättäen lapsiperheillä kuitenkin ilmeni johdonmukaisesti suurimmat työllisyysvaikutukset. Jo ensimmäisenä kokeiluvuotena lapsiperheiden työllisyyspäivien havaittiin kasvaneen merkittävästi (Hämäläinen ym., 2019), ja päävasteella mitattu vaikutus lähes kaksinkertaistui toisen kokeiluvuoden aikana yli 13 päivään. Toinen ryhmä, jonka kohdalla analyysisuunnitelman mukaiset työllisyyspäivät vaikuttaisivat lisääntyneen, on vieraskieliset perustulon saajat.

Taloustieteessä työllisyysvaikutuksia analysoidaan usein joustojen avulla. Perustulokokeilussa tarkastelua hankaloittaa rahallisten kannustimien muutoksen vaihtelu sekä oletetun työllistymispalkan että alaryhmien suhteen. Kiinnittämällä työllistymispalkka pienipalkkaista kokoaikatyötä kuvaavaan 2 000 euroon kuukaudessa saadaan kotitalouden käytettävissä olevien tulojen keskimääräisen muutoksen eroksi koe- ja verrokkiryhmien välillä noin 72 prosenttia. Osa-aikatyötä kuvaavalla 1 000 euron työllistymispalkalla ero jää noin 27 prosenttiin. Työllistymisen kannustinmuutos riippuu siis voimakkaasti tarkasteltavasta ansiotasosta, mikä tulee huomioida joustoarvioiden tulkinnessa.

Kokeilun kohdejoukon työn tarjonnan ekstensiivisen marginaalin jouston suuruusluokkaa voi hahmotella tutkimusryhmien kuukausittaisten työllisyysasteiden perusteella. Kuvion 2 perusteella työllisyysaste oli koeryhmässä keskimäärin 7,2 prosenttia korkeampi päävasteen mittausjaksolla (marraskuu 2017–lokakuu 2018).¹³ Tällöin kokoaikatyön kannustimilla perustulon ja aktiivimallin yhteisvaikutusta kuvaavaksi joustoksi saadaan 0,1. Aktiivimallista puhtaana ensimmäisenä kokeiluvuotena vaikutus työpäiviin ei ollut tilastollisesti merkitsevä. Ajanjaksolta laskettu keskimääräinen työllisyysasteen muutos on 2,5 prosenttia, ja joustoksi saadaan 0,035. Kokonaisuutena tarkasteltuna perustulokokeilun keskimääräiset työllisyysjoustot jäävät alhaisiksi, vaikka tarkasteltavasta riippuen joustoarvioissa on vaihtelua. On myös hyvä huomioida, että suuntaantavat alaryhmätarkastelut viittaavat siihen, että osalla Kelan työttömyysetuutta saavista työllisyysjoustot ovat selvästi keskimääräistä suurempia.

Perustulon vastikkeettomuuden osalta kokeilussa saatiin yllättävä ja mielenkiintoinen tulos. Vain verrattain pieni osa työttömistä jäi yksin perustulon varaan. Suurin osa jatkoi Kelan työttömyysturvan hakemista entiseen tapaan. Osa työttömyysturvan suosiosta selittyy todennäköisesti perustulosta puuttuvilla työttömyysturvan korotusosilla, mutta laajemmin ottaen tulos kertoo siitä, että työttömille asetettuja velvoitteita tai heihin kohdennettuja aktivointitoimenpiteitä ei pidetä laajassa mittakaavassa erityisen vastenmielisinä. Edes aktiivimallin voimaantulo ei laskenut työttömyysturvan käyttöä koeryhmässä olennaisesti.

Perustulokokeilulla oli selvä vaikutus osallistujien tuloihin. Koeryhmän kokonaistulot lisääntyivät mekaanisesti, koska perustulo oli työllistyneille soviteltua työttömyysturvaa

¹³ Kokoaikatyön työllisyysastetta olisi luontevampi mitata kuviosta 2 poiketen koko kuukauden työllisinä olleiden osuudella. Työllisyysasteen suhteellinen muutos ei ole kuitenkaan herkkä määritelmässä käytettävien työpäivien lukumäärälle, minkä vuoksi laskelmassa käytetään kuvion 2 lukuja (vähintään 1 työpäivä kuukaudessa).

suurempi. Lisäksi tuloja nosti työtulojen pieni kasvu kokeilun toisena vuonna. Veronalaiset tulot, joihin koeryhmällä oli lisätty veroton perustulo, lisääntyivät ensimmäisenä vuonna 12 ja toisena vuonna 14 prosenttia. Korkeammat tulot vähensivät muun muassa toimeentulotuen tarvetta selvästi, ja tulojen nousu lisäsi epäilemättä pienituloisen kohdejoukon hyvinvointia. Tämä vuoksi olisi tärkeää muistaa pohdittaessa osallistujien kokemuksia hyvinvoinnista, että keskeinen syy myönteisille näkemyksille saattaa johtua korkeammista tuloista eikä varsinaisesti perustulosta.

Perustulon saajilla oli mahdollisuus jättäytyä pois työvoimahallinnon palveluista ilman etuuden menettämisen uhkaa. He kuitenkin pysyivät laajalti rekisteröityneinä työnhakijoina eikä ero verrokkeihin ollut suurimmillaan kuin pari prosenttiyksikköä. Myöskään erot toimenpiteisiin osallistumisessa eivät muodostuneet kovin suuriksi. Tulos viittaa siihen, että aktivointitoimenpiteiden uhkavaikutus ei ole kokeilun kohderyhmässä kovin merkittävä. Toisaalta tulosta voi selittää aktiivisuuden ajalta maksettavat työttömyysturvan korotusosat tai se, että vapaaehtoinen osallistuminen koetaan eri tavalla kuin velvoittava.

Perustulokokeilu tarjoaa yleisempiä suuntaviivoja sosiaaliturvan jatkokehittelylle. Työllisyysvaikutusten johdonmukainen painottuminen tiettyihin alaryhmiin nostaa esille politiikan kohdentamisen tarpeen. Perustulokokeiluun sisältyneet työllistymiskannustimien parantaminen, vastikkeettomuus ja byrokratian purkaminen ei edistä läheskään jokaisen Kelan työttömyysetuudella olevan työllisyyttä. Heidän kohdallaan politiikan työpakki vaatii laajennusta, mikäli sosiaaliturvan uudistuksella tavoitellaan korkeampaa työllisyysastetta.

Luonnollinen työpakin laajennus on sosiaaliturvan ja työttömien palveluiden välinen kytkös. Tältä osin perustulokokeilun kokemukset ovat ristiriitaisia. Suurimmalla osalla perustulon kohdejoukosta oli takanaan pitkä työttömyyshistoria jo ennen kokeilun alkua, ja he olivat osallistuneet useita kertoja erilaisiin aktivointitoimiin ilman mainittavia työllisyystuloksia. Kokeilussa tarjottu mahdollisuus jättäytyä palveluiden ulkopuolelle ei kuitenkaan juuri vaikuttanut koeryhmään, vaan he viettivät suuren osan kokeiluajasta erilaisissa aktivointitoimenpiteissä. Sosiaaliturvauudistusta pohdittaessa kannattaa ainakin huomioida, että tämän kaltainen aktivointipolitiikka ei näyttäyty kovin tehokkaana kohdejoukon työllisyystoimena nykyiseen sosiaaliturvajärjestelmään yhdistettynä.

Sosiaaliturvan jatkokehittelyn yksi suurimmista kompastuskivistä on uskottavien tutkimustulosten puute aiempien uudistusten vaikutuksista. Luotettavia vastauksia yksinkertaiseen kysymykseen – ”Mikä oli uudistuksen työllisyysvaikutus?” – on saatavilla kovin harvasta politiikkamuutoksesta. Perustulokokeilun kohdalla pystyimme rajamaan työllisyysvaikutuksen muutamien päivien tarkkuudella, ja vaikutusarvio olisi muodostunut vieläkin tarkemmaksi ilman aktiivimallin käyttöönottoa. Lisäksi kokeilun toimeenpano onnistui hyvin, ja sen kustannukset jäivät alle kolmasosaan budjetoidusta. Tästä opimme, että satunnaiskokeita voidaan käyttää menestyksekkäästi myös sosiaaliturvan kehittämisessä ja että parempaan tulokseen päästään, kun tulevat uudistukset suunnitellaan vaikuttavuusarvioinnit huomioiden.

Lähteet

- Ashenfelter, O. (1978): The labor supply response of wage earners, teoksessa *Welfare in Rural Areas: The North Carolina-Iowa Income Maintenance Experiment*, Washington, D.C: The Brookings Institution, 109–138.
- Ashenfelter, O. – Plant, M. W. (1990): Nonparametric estimates of the labor-supply effects of negative income tax programs, *Journal of Labor Economics* 8, S396–S415.
- Banerjee, A. V. – Olken, B. A. – Kreindler, G. E. – Hanna, R. (2017): Debunking the stereotype of the lazy welfare recipient: Evidence from cash transfer programs, *The World Bank Research Observer* 32(2), 155–184.
- van den Berg, G. J. – van der Klaauw, B. (2006): Counseling and monitoring of unemployed workers: Theory and evidence from a controlled social experiment, *International economic review*, 47(3), 895–936.
- Blundell, R. – Duncan, A., – McCrae, J. – Meghir, C. (2000): The labour market impact of the working families' tax credit, *Fiscal studies*, 21(1), 75-104.
- Burtless, G. (1986): The work response to a guaranteed income: A survey of experimental evidence, teoksessa *Lessons from the income maintenance experiments*, Federal Reserve Bank of Boston and Brookings Institution, 22–52.
- Card, D. – Robins, P. (1998): Do financial incentives encourage welfare recipients to work? Evidence from a randomized evaluation of the Self-Sufficiency Project, *Research in Labor Economics*, vol. 17, 1–56.
- Chetty, R. – Friedman, J. N. – Saez, E. (2013): Using Differences in Knowledge across Neighborhoods to Uncover the Impacts of the EITC on Earnings, *American Economic Review*, 103(7), 2683–2721.
- Graversen, B.K. – van Ours, J.C. (2008): How to help unemployed find jobs quickly: Experimental evidence from a mandatory activation program, *Journal of Public Economics*, 92, 2020–2035.
- Haushofer, J. – Shapiro, J. (2016): The short-term impact of unconditional cash transfers to the poor: experimental evidence from Kenya, *The Quarterly Journal of Economics* 131(4), 1973–2042.
- Hämäläinen, K. – Kanninen, O. – Simanainen, M. – Verho, J. (2019): Perustulokokeilun ensimmäinen vuosi, VATT Muistiot 56.
- Hämäläinen, K. – Kanninen, O. – Simanainen, M. – Verho, J. (2020): Perustulokokeilun työllisyysvaikutukset, Teoksessa Suomen perustulokokeilun arviointi, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:15.
- Kleven, H. (2019): The EITC and the extensive margin: A reappraisal, NBER Working Paper No. 26405.
- Kyyrä, T. – Naumanen, P. – Pesola, H. – Uusitalo, R. – Ylikännö, M. (2019): Aktiivimallin vaikutukset työttömiin ja TE-toimistojen toimintaan, VATT tutkimukset 189.

- Maibom, J. – Rosholm, M. – Svarer, M. (2017): Experimental evidence on the effects of early meetings and activation, *Scandinavian Journal of Economics*, 119, 541–570.
- Munnell, A. H. (1987): Lessons from the income maintenance experiments: An overview, *New England Economic Review* (May), 32–45.
- Rosholm, M. (2008): Experimental evidence on the nature of the Danish employment miracle, IZA discussion paper no. 3620.
- Rosholm, M. – Svarer, M. (2008): The threat effect of active labour market programmes, *Scandinavian Journal of Economics*, 110, 385–401.
- Svarer, M. (2007): Working Late Do Workplace Sex Ratios Affect Partnership Formation and Dissolution? *Journal of Human Resources*, 42(3), 582–595.
- Tuomala, J. (2011): The Threat Effect of Mandatory Programmes in Finland, *Review of Labour Economics and Industrial Relations*, 25(4): 508–527.
- Valtakari, M. – Arnkil, R. – Eskelinen J. – Kesä, M. – Mayer, M. – Nyman, J. – Ålander, T. (2019): Työttömien määrääikaishaastattelujen arviointi, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:29.

Liitteet

Taulukko 9. Tutkimusaineiston vaste- ja taustamuuttujien kuvaus.

	Kuvaus	Tietolähde
<i>Vastemuuttujat</i>		
Työpäivät	Ansaintajaksoista johdettu työpäivien lukumäärä 2015–18.	ETK
Työtulot	Palkka- ja yrittäjätulot vuosina 2016–18.	Verohallinto
Veronalaiset tulot	Veronalaiset ansiotulot yhteensä 2017–18.	Verohallinto
Palkkatuetut työpäivät	Laskettu työvoimapalvelujen työllistämiskasjoista vuosille 2015–18.	TE-toimistot
Asumistuki	Maksettu asumistuki 2016–18.	Kela
Sairauspäiväraha	Maksettu sairauspäiväraha 2017–18	Kela
Toimeentulotuki	Maksettu toimeentulotuki 2017–18.	Kela
Työttömyystukipäivät	Maksutiedoista johdetut päivät työmarkkinatuella ja peruspäivärahalla vuosina 2015–18. Päiviä sovitellulla työttömyysturvalla ei ole laskettu mukaan.	Kela
<i>Taustamuuttujat</i>		
Ikä	Ikä vuonna 2016.	VRK
Sukupuoli	Mies/nainen.	VRK
Vieraskielisyys	Muu äidinkieli kuin suomi, ruotsi tai saame 2016.	VRK
Kuntaryhmä	Asumistuen kuntaryhmä vuoden 2016 asuinkunnalle.	VRK
Asuinalue	Asuinkunnan lääni 2016.	VRK
Perhetyyppi	Työttömyysturvan maksutiedoista johdettu perhetieto 2016 lopussa.	Kela
Koulutusaste	Työnhakutietojen koulutustiedosta johdettu tutkintoaste 2016.	TE-toimistot
Koulutusala	Työnhakutietojen koulutustiedosta johdettu tutkinnon ala 2016.	TE-toimistot
Sairausdiagnoosi	Tieto voimassa olevasta tai päättyneestä diagnoosista 2016.	TE-toimistot

Taulukko 10. Lineaarisen regressiomallin kertoimet päävasteelle (työpäivien lukumäärä aikavälillä 1.11.2017–30.10.2018).

	Estimaatti	Keskivirhe	t-arvo	p-arvo
Vakio	60.411	1.329	45.445	<0.001
Tr	6.049	2.527	2.394	0.017
Etuuslaji TM-tuki	14.224	0.841	16.907	<0.001
Nainen	-0.208	0.595	-0.349	0.727
Ikä 35-44	-13.879	0.705	-19.691	<0.001
Ikä 45-59	-31.985	0.661	-48.407	<0.001
Koulutus keskiaste	8.003	1.022	7.829	<0.001
Koulutus korkeakoulu	19.243	1.223	15.729	<0.001
Koulutusala humanistinen yms.	-1.438	1.231	-1.169	0.243
Koulutusala palvelut yms.	8.835	1.072	8.244	<0.001
Koulutusala tekninen	7.948	1.106	7.190	<0.001
Perhet. pariskunta	11.346	0.840	13.500	<0.001
Perhet. lapsiperhe	23.114	0.778	29.726	<0.001
Perhet. aikuinen ja lapsia	9.673	0.857	11.285	<0.001
Vieraskielinen	-5.754	0.700	-8.220	<0.001
Sairausdiagnoosi	-23.606	0.760	-31.053	<0.001
Kuntaryhmä II	4.468	1.137	3.930	<0.001
Kuntaryhmä III	-1.108	1.002	-1.106	0.269
Kuntaryhmä IV	-2.616	1.086	-2.408	0.016
Alue Itä-Suomi	-2.934	1.024	-2.864	0.004
Alue Lappi	2.075	1.680	1.235	0.217
Alue Länsi-Suomi	3.965	0.757	5.239	<0.001
Alue Oulu	0.134	1.083	0.124	0.901
2016 työpäiviä 1-366	67.859	1.000	67.882	<0.001
2016 työtulot 1-1500	25.879	1.006	25.720	<0.001
2016 työtulot 1501-4000	32.701	1.147	28.507	<0.001
2016 työtulot 4001-8000	39.771	1.240	32.077	<0.001
2016 työtulot 8001-	68.268	1.425	47.924	<0.001
2016 työttömyyspv. 241-364	-9.725	0.785	-12.395	<0.001
2016 työttömyyspv. 365-366	-7.517	0.793	-9.475	<0.001
2016 asumistuki 1-2500	-7.783	0.847	-9.186	<0.001
2016 asumistuki 2501-4000	-15.682	0.788	-19.889	<0.001
2016 asumistuki 4001-	-16.617	0.848	-19.607	<0.001
R ²	0.212			
N	175 222			