

TEM-analyyseja

27/2010

Lainsäädännön työllisyysvaikutusten arviointi ja taloudelliset vaikutukset

Johanna Alatalo – Heikki Räisänen – Pekka Tiainen

ISSN 1797-5271
ISBN 978-952-227-458-8



LAINSÄÄDÄNNÖN TYÖLLISYYSVAIKUTUSTEN ARVIOINTI JA TALOUDELLISET VAIKUTUKSET

Johanna Alatalo – Heikki Räisänen – Pekka Tiainen

Työ- ja elinkeinoministeriö
Ministry of Employment and the Economy
Eteläesplanadi 4, 00130 Helsinki, Finland
Email: etunimi.sukunimi@tem.fi

Helsinki, joulukuu 2010

JOHANNA ALATALO – HEIKKI RÄISÄNEN – PEKKA TIAINEN: LAINSÄÄDÄNNÖN TYÖLLISYYSVAIKUTUSTEN ARVIOINTI JA TALOUDELLISET VAIKUTUKSET

Tiivistelmä: Analyysissä tarkastellaan lainsäädännön työllisyysvaikutusten arviointia. Julkaisu liittyy paremman sääntelyn kokonaisuuteen ja säädösvalmistelun vaikutusarvioinnin kehittämiseen. Analyysi täydentää ja syventää työ- ja elinkeinoministeriön verkkosivuille koottua työllisyysvaikutusten arviointiaineistoa sekä muuta aiheesta aiemmin julkaistua.

Paperissa esitellään yhtäältä työvoiman kysyntä-, tarjonta- ja tasapainovaikutusten sekä toisaalta suorien ja välillisten vaikutusten muodostama arviointikehikko. Arviointikehikon tarkoituksena on antaa säädösvalmisteluun jäsenystapoja erilaisiin vaikutusalueisiin ja -tyyppeihin. Arviointikehikon perusominaisuuksien lisäksi esitellään erilaisia rajoituksia ja varauksia tällaisen arvioinnin tuloksille, kuten tapoja arvioida sivuvaikutuksia. Arviointikehikkoon sisältyy omana vaikutusalueenaan tasapainovaikutukset, joiden arviointia käsitellään lähemmin. Julkaisussa esitellään useita todellisia ja kuvitteellisia esimerkkejä, joihin arviointikehikkoa on systemaattisesti sovellettu.

Työllisyysvaikutusarvioinnin osana esitellään lähestymistapa taloudellisten vaikutusten arviointiin. Esiteltävä vaiheittainen menetelmä koostuu suorista, välillisistä, talouskasvu- sekä rakenne- ja makrovaikutuksista. Näihin kuuluvia eri askelia käsitellään tarkemmin. Työllisyysvaikutusten kannalta esiteltyä esimerkkiä työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen volyymin lisäyksestä tarkastellaan myös taloudellisina vaikutuksina.

Asiasanat: lainsäädännön työllisyysvaikutukset, vaikutusarviointimalli, arviointiesimerkkejä, taloudelliset vaikutukset

Abstract: This paper discusses assessing the impacts of new legislation on employment. The paper relates to the better regulation programme and to developing the impact assessment system. The analysis completes and deepens the material of assessing employment impacts presented in the MEE web site as well as previous publications on the subject.

The framework presented in the paper is constructed, on the one hand, from assessing the impacts of the demand for and the supply of labour as well as the balance between those and, on the other hand, from assessing direct and indirect impacts. The framework is intended to offer help in structuring the scope and the type of impacts of new legislation. In addition to the basics of the assessment framework, some exclusions and qualifications about the results of such assessment are presented, eg. means to assessing side-effects. The balance impacts are discussed more closely. The paper includes many real and imaginary examples, in which the assessment framework is systematically applied.

An approach for assessing economic impacts is presented as a part of assessing impacts on employment. The phased method consists of assessing direct, indirect, growth, structure and macro impacts. The different phases are discussed more closely. An example of adding the volume of labour market training is presented also from the point of view of assessing economic impacts.

Key words: impacts of new legislation on employment, model of impact assessment, assessment examples, economic impacts

Saatteeksi

Tässä analyysissa käsitellään lainsäädännön vaikutusarvioinnin kehittämiseen ja paremman sääntelyn kokonaisuuteen liittyen työllisyys- ja taloudellisia vaikutuksia. Esittelemme vaikutusarviointikehikon sekä tarkemmin joitain siihen sisältyviä erikoisominaisuuksia sekä esimerkkejä, joiden toivomme olevan hyödyksi säädösvalmistelijoille ja säädöshankkeissa vaikutusarvioiteja laativille henkilöille. Halusimme täydentää työllisyysvaikutusten arviointia taloudellisten vaikutusten arvioinnilla, koska ne liittyvät saumattomasti toisiinsa. Lähestymistapamme esittää taloudelliset vaikutukset osana työllisyysvaikutusten arviointia.

Kiitämme työ- ja elinkeinoministeriössä 15.10.2010 järjestetyn työpajan osallistujia hyödyllisistä kommentista ja kysymyksistä. Etenkin kommentaattorit Pasi Järvinen ja Liisa Lundelin-Nuortio auttoivat meitä paperimme viimeistelyssä ja rohkaisivat meitä siinä, että julkaisu voi olla avuksi säädösvalmistelun vaikutusarvioinneissa.

Marraskuussa 2010

Johanna Alatalo
Heikki Räisänen
Pekka Tiainen

SISÄLTÖ

1. Lainsäädännön työllisyysvaikutukset ja niiden yhteys taloudellisiin vaikutuksiin	1
2. Työvoiman kysyntä, tarjonta ja tasapaino – mitkä tekijät näiden kehitystä määräävät?	1
3. Vaikutusarviointimalli	3
3.1 Mallikehikon rakentaminen ja perusominaisuudet	3
3.2 Tutkimustulokset eivät aina ole yleistettävissä	6
3.3 Sivuvaikutusten huomioon ottaminen	7
3.4 Tasapainovaikutusten arvioinnin lähtökohtia	9
3.5 Alustavia testihavaintoja	11
4. Työllisyysvaikutusten arviointi: esimerkkejä	12
5. Päätelmiä mallin käytöstä ja kehittämisestä	15
6. Taloudelliset vaikutukset työllisyysvaikutusarvioinnin osana	16
6.1 Taloudellisten vaikutusten tarkastelun kaksi perustapaa	16
6.2 Vaiheittainen menetelmä	16
6.3 Taloudelliset nettovaikutukset julkiselle taloudelle sekä muut taloudelliset vaikutukset	18
6.4 Tapausesimerkki: Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen volyyymiä lisätään keskimäärin 5 000 henkilöllä	29
7. Johtopäätöksiä	34
Lähteet	35
LIITTEET	37
TEM-analyyseja – verkkojulkaisusarjassa aiemmin ilmestynyt	44

1. Lainsäädännön työllisyysvaikutukset ja niiden yhteys taloudellisiin vaikutuksiin

Säädösvalmistelun vaikutusarviointia voi tarkastella suhteessa politiikkatoimien vaikutusarvioinnin kehittämiseen, jossa tavoitteena on siirtyä tiedon tuottamisen ja käytön hajanaisuudesta uuteen systemaattiseen toimintamalliin (Politiikkatoimien vaikutusarvioinnin kehittäminen 2009). Sekä politiikkatoimien että säädösmuutosten yhteydessä tavoitteena on hyvin perusteltu ja perusteluiltaan läpinäkyvä päätöksenteko. Tämä puolestaan edellyttää laadukkaita etukäteisarvioita. Osa parempaa sääntelyä on myös jälkikäteen tehtävä vaikuttavuusarvio. Ex ante – ja ex post vaikutusarviot ja vaikuttavuustutkimukset eivät siis ole toisensa poissulkevia, vaan toisiaan täydentäviä.

Lainsäädännön työllisyysvaikutusten arviointi on siten osa laajempaa säädösvalmistelun vaikutusarvioinnin kehittämistä ja paremman sääntelyn kokonaisuutta. Oikeusministeriön ohjeiden mukaan (Oikeusministeriö 2007) säädöshankkeiden vaikutusarviointi kattaa taloudelliset vaikutukset, vaikutukset viranomaisten toimintaan, ympäristövaikutukset sekä muut yhteiskunnalliset vaikutukset. Työllisyys- ja työelämävaikutuksia tarkastellaan jaottelussa osana muita yhteiskunnallisia vaikutuksia. Työ- ja elinkeinoministeriön vastuulla on tarkemman ohjeistuksen ja tuen tarjoaminen yritysvaikutusten, alueellisten vaikutusten sekä työllisyys- ja työelämävaikutusten osalta.

Artikkelin luvuissa 3-5 kuvataan työllisyysvaikutusten arvioinnin tueksi laadittua kehikkoa. Kehikon avulla on kuvattu sekä todellisia että kuvitteellisia esimerkkitapauksia. Aineisto löytyy osoitteesta www.tem.fi (>Etusivu>Työ>Lainsäädännön työllisyysvaikutukset). Kokonaisuudessaan ministeriön nettisivuston materiaali käsittää paitsi työllisyysvaikutusten jäsentämiseksi laaditun kehikon, myös tiiviitä jäsentäviä tekstejä, tilastolinkkejä, tutkimuslinkkejä, sekä asiantuntijatahoja tarjoavien laitosten yhteystietoja. Tässä artikkelissa syvennetään ja täydennetään aiemmin aiheesta julkaistua (Alatalo – Räisänen 2010).

Työllisyysvaikutukset kytkeytyvät usein vahvasti myös taloudellisiin vaikutuksiin ja päinvastoin. Artikkelin toisessa osassa, luvussa 6, kuvataan vaiheittaista menetelmää, jota voi käyttää taloudellisten vaikutusten arviointiin. Vaiheittaisen mallin eri laskentavaiheet kuvataan kahden esimerkkitapauksen avulla. Artikkelissa kuvatuissa esimerkeissä taloudelliset vaikutukset riippuvat vahvasti siitä, millaisia säädösmuutoksen tai politiikkamuutoksen työllisyysvaikutukset ovat.

2. Työvoiman kysyntä, tarjonta ja tasapaino – mitkä tekijät näiden kehitystä määräävät?

Kun työnantajien työvoiman kysyntä ja työntekijöiden työvoiman tarjonta kohtaavat toisensa jollain tasapainotasolla, määräytyy tästä myös palkka- ja työllisyystaso. Työnantajat kysyvät työvoimaa sitä vähemmän, mitä kalliimmin se on hinnoiteltu ja vastaavasti työntekijät tarjoavat työpanostaan sitä enemmän, mitä parempi palkka on. Tällaiset talousteorian perusopit kuvaavat ideaalisia markkinoita, jollaisia todelliset työmarkkinat eivät ole. Todellisilla työmarkkinoilla on paljon erilaisia työmarkkinainstituutioiden asettamia toimintapuitteita. Työntekijöiden vaatimuspalkkaan vaikuttavia tekijöitä ovat vaihtoehtoinen tulo (sosiaaliturva ml. työttömyysturva ja eläketurva), verokiila, työsuhteiden säätely, palkkakoordinaation aste sekä ammattiliittojen neuvotteluasema, johon puolestaan vaikuttavat muun muassa järjestäytymisaste ja rakenteellinen kohtaanto. Esimerkiksi työmarkkinoiden heikko kohtaanto nostaa palkkavaateita ja toisaalta lisää työnantajan halukkuutta maksaa korkeampaa palkkaa – jolloin seurauksena on palkkatason nousu. Toisaalta yritys voi – esimerkiksi hyödykemarkkinoiden epätäydellisen kilpailun vuoksi – olla halukas maksamaan kilpailullisia markkinoita korkeampaa palkkaa. Näiden tekijöiden vuoksi käytännössä kaikilla nykyaikaisilla työmarkkinoilla tasapaino syntyy kilpailullisia markkinoita korkeammalla palkkatasolla ja/tai alhaisemmalla työllisyydellä. (Layard – Nickell – Jackman 2005).

Työmarkkinat ovat jakautuneet useisiin erilaisiin työmarkkinoihin eikä työvoima ole homogeenista. Osa avoimista työpaikoista täyttyy hyvin nopeasti ja vastaavasti osa työttömistä työnhakijoista työllistyy nopeasti eli kohtaanto on hyvinkin tehokasta. Sen sijaan osalla työnhakijoista työttömyys pitkittyy ja vastaavasti osa työpaikoista on vaikeammin täytettäviä. Kohtaanto on sitä tehokkaampaa, mitä tehokkaammin työnvälitys toimii, mitä intensiivisemmin työnhakijat hakevat töitä sekä mitä tehokkaampia hakustrategioita työnantajalla on. Työmarkkinoiden kohtaannon kannalta merkitystä on paitsi eri toimijoiden aktiivisuudella, myös muun muassa työnhakijoiden ammattitaidolla, työpaikkojen laadulla sekä niiden yhteensopivuudella. Työmarkkinoiden kohtaannolla on yhteys rekrytointiongelmien ja rakennetyöttömyyteen, lisäksi työmarkkinoiden kohtaantoon vaikuttavat sekä suhdannetilanne että työmarkkinoiden dynamiikka yleensä. Kysynnän ja tarjonnan kohtaantoa eli yhteensopivuutta voidaan arvioida avointen työpaikkojen ja työttömien määrien perusteella. Pitemmällä aikavälillä kohtaanto on heikentynyt, kun tietyllä avointen paikkojen tasolla on aiempaa enemmän työttömiä.

Työllisyysvaikutusten arvioinnissa jonkin säädöshankkeen yhteydessä tarkastellaan käytännössä usein jotain työmarkkinoiden osaa tai jonkin toimintapuitteen muutoksen vaikutuksia työmarkkinoihin. Tällöin arvioinnissa olennaiseksi voivat muodostua tietyn osamarkkinan tai politiikkavälineen toiminnan tuntemus, jolloin vähintään seurantatietoa ja mieluiten vaikuttavuustutkimuksia tulisi olla käytettävissä. Aina perusteellisen tutkimustiedon saamiseen ei ole kuitenkaan mahdollisuuksia, joten työllisyysvaikutusten arvioinnissa korostuu systemaattinen vaikutusten eri osien läpikäynti.

Verotuksen työllisyysvaikutuksia on tutkittu jossain määrin, mistä tiiviin koosteen on laatinut Uusitalo (2009). Verotukseen rinnastettavien työnantajamaksujen alueellista kokeilua ovat arvioineet Korkeamäki ja Uusitalo (2009), eläkemaksujen ikäporrastusta Hakola ja Uusitalo (2005). Sosiaaliturvaan liittyviä työllisyysvaikutuksia ovat tarkastelleet Kyyrä ja Wilke (2006) sekä Kyyrä ja Ollikainen (2006) eläkeputken ja ikääntyneiden työttömyysturvakysymysten kannalta, Rantala (2008) varhaisen eläkkeelle siirtymisen näkökulmasta sekä Alatalo ja Räisänen (2009) työttömyysturvan uudistusvaihtoehtojen etukäteisarviointina.

Varsinaisten työllistämistoimien työllisyysvaikutuksia on tutkittu runsaasti. Näistä voidaan esimerkkeinä mainita yritysten näkökulmaa edustava Luukkosen, Korkeamäen ja Kyyrän (2005) tutkimus, Hämmäläisen ja Tuomalan (2006) vaikuttavuusanalyysi, Ahon ja Kuposen (2007) toimenpiteisiin osallistuneiden seurantatutkimus sekä Suomessa harvinainen kokeellisen ja ei-kokeellisen tutkimuksen tulosten vertailu (Hämmäläinen – Nykyri – Uusitalo – Vuori, 2007). Työllisyysvaikutusten arvioinnissa käytettävää työllistymisen seurantatietoa on raportoitu Nion ja Sardarin (2009) julkaisussa. Asplund (2009) on laatinut perusteellisen kirjallisuusanalyysin työllisyysvaikutuksiin liittyen. Duell, Grubb ja Singh (2009) ovat puolestaan eritelleet Suomen aktivointipolitiikkaa ja sen tuloksia. Investointiavustusten työllisyysvaikutuksista puolestaan ei ole yhtä laajaa tutkimusta, mutta myös niitä analysoitu (esim. Hynninen – Ritsilä – Haapanen – Storhammar 2007).

Tutkimuskirjallisuuden ja sen tulosten läpikäynnissä on myös oltava huolellinen. Kansainvälinen kirjallisuus voi antaa hyvät teoreettiset lähtökohdat säädösehdotuksen vaikutusarviointiin, mutta se ei välttämättä tarjoa aineksia kovin konkreettisiin johtopäätöksiin. Tämän lisäksi on hyvä käyttää aihepiiriin kytkeytyvää kotimaista empiiristä tutkimusta, joiden tuloksilla voi olla hyvä kytkeä säädösmuutosten toimintaympäristöön ja politiikkatoimenpiteisiin. Sekä kansainväliset että kotimaiset empiiriset tulokset voivat kuitenkin vaihdella eri oloissa ja politiikkatoimen yksityiskohtien mukaan sekä tutkimuksellisten ratkaisujen seurauksena. Tämän vuoksi eri tekijöiden vaikutusta tuloksiin voi olla hankala hahmottaa. Vaikka yksittäisten tutkimustulosten yleistämisessä onkin

tarpeen olla varovainen, tarjoavat aiemmin samasta aihepiiristä tehdyt tutkimukset kuitenkin hyödyllistä tietoa vaikutusarvioinnin tueksi.

Esitellessämme alun perin loppukeväästä 2010 julkistettua vaikutusarviointimallia eri yhteyksissä, on lähdekirjallisuuden käyttöön ja valintaan liittyen käyty jonkin verran keskustelua. Esille on tuotu mm. ehdotus, että tulisi käyttää vain tieteellisen referointiprosessin läpi käyneitä julkaisuja. Emme kuitenkaan näe tätä ehdotusta edelleenkään mielekkäänä toteuttaa tai arviointia oikealla tavoin tukevana. Kotimaisiin instituutioihin kytkeytyvää kirjallisuutta on käytettävä, koska ne antavat tarttumapintaa arviointiin. Varsinaisten tutkimusjulkaisujen lisäksi on toisinaan tarpeellista käyttää myös erilaisia monitorointiraportteja, jotka kuvaavat esimerkiksi jonkin politiikkatoimenpiteen ennen – jälkeen – asetelmaa.

3. Vaikutusarviointimalli

3.1 Mallikehikon rakentaminen ja perusominaisuudet

Politiikkatoimia suunniteltaessa ex-ante arvioilla voidaan hahmotella optimaalinen politiikkamuutos erilaisten vaihtoehtoisten politiikkatoimien joukosta ja vaihtoehtojen arvioimiseksi käytetään joko simulointimallia tai pilottihanketta (ks. Hämäläinen 2009). Mikäli säädösmuutoksen taustalla olleessa politiikkavalmistelussa on tehty ex-ante arvioita, niitä voidaan hyödyntää myös säädösvalmistelun myöhemmässä vaiheessa. Usein säädösmuutoksen valmistelussa ei kuitenkaan ole käytävissä aiemmin tehtyjä ex-ante arvioita. Kuitenkin myös säädösvalmistelussa olisi käytävä läpi vaihtoehtoisia säädösmuutoksia tai muita vaihtoehtoisia keinoja saavuttaa tavoiteltu lopputulos. Vasta valmistelun edettyä esitykseksi mahdollisesti useista vaihtoehdoista on päädytty yhteen säädösehdotukseen. Tällöinkin vaikutus- ja vaikuttavuusarviot sekä ehdotuksesta että mahdollisista vaihtoehtoisista muutoksista ovat olennainen osa ehdotuksen perusteluja.

On syytä havaita, että lainsäädännön työllisyysvaikutusten arviointi on perustaltaan samanlaista kuin muissakin yhteyksissä toteutettava työllisyysvaikutusten arviointi. Vaikutusten kuvaaminen on kuitenkin eri asia kuin vaikuttavuusarviointitutkimus, joka edellyttää kausaalisuuden selvittämistä. Poliitiikka-arviointia ja vaikuttavuustutkimusta yleensä on kuvattu Ilmakunnaksen ym. (2008) kokoomateoksessa sekä muun muassa Hämäläisen (2009) ja Ahosen ym. (2009) muistioissa. Vaikuttavuusarviossa olennaista on erottaa se, mitä tapahtuisi politiikkamuutoksen tai säädösmuutoksen seurauksena verrattuna siihen, että sitä ei tehdä (ex-ante arvio malleihin tai pilottihankkeisiin perustuen) tai mikä oli säädösmuutoksen (politiikkamuutoksen) rooli vaikutuksissa ja mikä taas muun toimintaympäristön rooli (ex-post arvio). Aina kuitenkaan ei ole resursseja tai vaikkapa tarvittavia aineistoja vaikuttavuuden selvittämiseen tutkimuksellisin menetelmin. Näissäkin tilanteissa kuitenkin potentiaalisten vaikutusten tunnistaminen ja raportointi on osa säädösvalmistelua.

Laadimme lainsäädännön työllisyysvaikutusten arviointia varten oheisen yksinkertaistetun työllisyysvaikutusten arviointikehikon (kuvio 1). Kehikko koostuu kahdesta perusolottuvuudesta: työmarkkinoiden jäsentämisestä (kysyntä, tarjonta, tasapaino sekä näiden perusteella muodostuva nettovaikutus) sekä vaikutusmekanismin luonteesta (suora tai välillinen vaikutus). Siinä voi käydä tarkistuslistan tapaan läpi erilaisia työllisyysvaikutusten ulottuvuuksia, jotka kuitenkin summautuvat loogisesti yhteen. Olennaisinta ei ole, löytyykö jokaiseen yksittäiseen kohtaan tyhjentävä vastaus, vaan systemaattisen ja moniulotteisen tarkastelun mahdollistava apuväline käytännön säädösvalmistelun tueksi. Kehikko ja sen taustalla oleva ohjeistus pyrkii tarjoamaan yksinkertaisen, mutta jäsennellyn työkalun, jonka avustamana työllisyysvaikutuksia koskevaa arviointia voidaan kuljettaa askel kerrallaan eteenpäin, kunnes systemaattinen kertomus on muodostettu. Olennaista on tunnistaa pait-

si ne vaikutusmekanismit, joita muutoksella tavoitellaan, myös erilaiset ei-tavoitellut vaikutukset tai sivuvaikutukset.

Alun perin mallikehikon luonnosversiot olivat moniulotteisempia, eritellen erilaisia vaikutuksia yksityiskohtaisemmin, hiukan samaan tapaan kuin laajemmissa investointihankkeissa voidaan tehdä. Esimerkiksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla (ELY-keskuksilla) on käytössään investointihankkeiden hakijoiden omaan etukäteisarviointiin liittyvä lomake, jossa hankkeen vaiheet on jäsenneilty perustustutkimus-, kehittämis-, investointi-, toiminta- ja kasvusysäysvaiheisiin (Työllisyysvaikutusten arviointi 2010). Lopulta päädyimme kuitenkin tiivistettyyn kehikkoon, jossa eri vaikutusmuotoja osin yhdisteltiin.

Tiivistetyn kehikon etuna on se, että useimpiin kehikon soluihin on löydettävissä arviointia auttavaa informaatiota. ”Puhdasoppisempi” ja hienosyisempi vaikutusarviointikehikko ei esimerkkiarviointien perusteella toiminut tyydyttävästi, vaan siihen jäi paljon tyhjiä soluja. Periaatteessa voitaisiin kuitenkin myös erottaa määrälliset ja rakenteelliset vaikutukset markkinoiden eri osissa toisistaan samoin kuin vaikkapa välillisiä vaikutuksia voitaisiin listata useita erityyppisiä. Laajakantoisten säädöshankkeiden tapauksessa kehikosta voi avata esiin joitain lisälokeroita tarkemmin jäsennettyinä.

Mallikehikon kutakin numeroitua vaikutustyyppiä luonnehditaan tarkemmin ohessa.

Kuvio 1. Työllisyysvaikutusten arviointikehikko

	Suorat vaikutukset	Välilliset vaikutukset (esim. kerrannais- / käyttäytymis- tai kasvusysäysvaikutukset)
Työvoiman kysyntävaikutukset		
kysynnän määrä tai rakenne muuttuu	1	2
Työvoiman tarjontavaikutukset		
tarjonnan määrä tai rakenne muuttuu	3	4
Työmarkkinoiden tasapainovaikutukset		
kysynnän ja tarjonnan yhteensopivuus muuttuu	5	6
Työllisyyden nettovaikutukset	7 (=1 & 3 & 5)	8 (=2 & 4 & 6)

Kysyntävaikutukset

1) suorat kysyntävaikutukset

-kuvataan suoraan työnantajien työvoiman kysynnässä näkyvät vaikutukset. Esimerkiksi uusi investointihanke lisää rakennusaikaista työllisyyttä tai työllisyysohjelma lisää siihen valittavien työllisyyttä.

-kuvataan suoraan työnantajien työvoiman kysynnän rakenteeseen kohdentuvat vaikutukset. Esimerkiksi johonkin toimialaan kohdentuva investointiohjelma tai verotuki voi lisätä toimialan työllisyyttä, jos tuotantopanosten hinta alalla muuttuu. Lopputuloksena kysynnän rakenne muuttuu.

2) välilliset kysyntävaikutukset

-kuvataan työnantajien työvoiman kysynnässä ilmeneviä välillisiä vaikutuksia. Esimerkiksi investointihankkeessa ne ovat kasvusysäysvaikutuksia tai toiminnan aikaisia vaikutuksia investoinnin valmistuttua. Esimerkiksi työnantajien sosiaaliturvamaksujen alennus voi välillisesti lisätä työpanoksen kysyntää sen hinnan laskiessa.

-kuvataan välilliset rakenteelliset työnantajien työvoiman kysyntävaikutukset. Esimerkiksi, mihin kasvusysäysvaikutukset investointihankkeessa kohdistuvat ja millaista kysynnän rakenteen muutosta tästä voi seurata.

Tarjontavaikutukset

3) suorat tarjontavaikutukset

-kuvataan suorat työntekijöiden työvoiman tarjontaan kohdistuvat vaikutukset. Esimerkiksi työssä olevien koulutusta lisättäessä, laskee työvoiman tarjonta välittömästi koulutuksen ajaksi ainakin heidän osaltaan.

-kuvataan suorat työvoiman tarjonnan rakenteeseen kohdistuvat vaikutukset. Esimerkiksi teknologia-alan uusi koulutusohjelma voi laskea alan työvoiman tarjontaa koulutuksen aikana (tosin koulutus voi myös houkutella uutta työvoimaa alalle).

4) välilliset tarjontavaikutukset

-kuvataan välillisesti työvoiman tarjontaan kohdistuvat vaikutukset. Sosiaalietuuksien tai verotuksen muutos voi vaikuttaa kotitalouksien työvoiman tarjontapäätöksiin joko lisäämällä työvoimaan osallistumista tai laskemalla sitä. Esimerkiksi alimpien sosiaalietuuksien verotuksen kiristys voi lisätä työvoiman tarjontaa työnteon muuttuessa suhteellisesti edullisemmaksi. Esimerkiksi yksinhuoltajien kotihoidon tuen korotus voi supistaa työvoiman tarjontaa.

-kuvataan välilliset työvoiman tarjonnan rakenteeseen kohdistuvat vaikutukset. Esimerkiksi matala-palkkaisille suunnattu verotuki voi lisätä näiden työvoimaryhmien työvoiman tarjontaa.

Tasapainovaikutukset

5) suorat tasapainovaikutukset

-kuvataan suorat työvoiman kysynnän ja tarjonnan tasapainoon kohdistuvat vaikutukset. Nämä vaikutukset eivät ole vain kysyntään tai tarjontaan, vaan niiden yhteensopivuuteen vallitsevalla kysynnän ja tarjonnan tasolla kohdistuvia. Esimerkiksi alueellisen tai ammatillisen liikkuvuuden tukeminen (lakimuutos voisi koskea esimerkiksi liikkuvuustukea tai ammattisuojaajaa) voi parantaa tasapainoa ja lisätä työsuhteiden määrää. Tasapainovaikutusten enimmäispotentiaalia voi arvioida avointen työpaikkojen ja työttömien työnhakijoiden määrien avulla.

6) välilliset tasapainovaikutukset

-kuvataan välilliset työvoiman kysynnän ja tarjonnan tasapainoon kohdistuvat vaikutukset. Nämä vaikutukset eivät ole vain kysyntään tai tarjontaan, vaan niiden yhteensopivuuteen kohdistuvia. Esimerkiksi työmarkkinainformaation parantuminen tai työnvälitysteknologian kehittyminen voi välillisesti vaikuttaa kysynnän ja tarjonnan parempaan tasapainoon. Myös työmarkkinoiden ja koulutuksen ennakoiminen paraneminen voi johtaa myönteisiin välillisiin tasapainovaikutuksiin.

Nettovaikutukset

7) suorat nettovaikutukset

-suorat työllisyyden nettovaikutukset koostuvat välittömistä vaikutuksista kysynnässä, tarjonnassa ja tasapainossa. Nettovaikutusten arvioinnissa on otettava huomioon myös ei-aiottujen sivuvaikutusten laajuus. Sivuvaikutusten päämuodot ovat työmarkkinavuoto (mitä olisi tapahtunut ilmankin politiikkatoimea), syrjäyttämisaikutus (politiikkatoimen kohderyhmään kuuluvat syrjäyttävät esim. rekrytoinnissa muita) ja korvausvaikutus eli substituuio (kohderyhmään kuuluvat korvaavat toisia työntekijöitä tai muuta tuotantoa samassa tai kilpailevissa yrityksissä). Nettovaikutus voidaan pyrkiä arvioimaan määränä ja suhteellisena vaikutuksena.

8) välilliset nettovaikutukset

-välilliset työllisyyden nettovaikutukset koostuvat välillisistä vaikutuksista kysynnässä, tarjonnassa ja tasapainossa. Arvioinnissa on otettava huomioon myös ei-aiottujen sivuvaikutusten laajuus. Nettovaikutus voidaan pyrkiä arvioimaan määränä ja suhteellisena vaikutuksena.

Kehikossa suorien ja välillisten nettovaikutusten summa muodostaa lopulliset työllisyysvaikutukset. Usein vaikutusten arvioinnissa voi ajatella, että työllisyyden nettovaikutusta voidaan arvioida kehikon tapaan ottamalla huomioon erilaiset ja mahdollisesti erisuuntaiset vaikutukset ja summaamalla ne yhteen. Aina näin ei kuitenkaan ole, vaan erilaiset kerrannaisvaikutukset ja dynaamiset vaikutukset saattavat merkitä sitä, että vaikutusarvioinnissa tarvitaan esimerkiksi kokonaistaloudellista (yleisen tasapainon) mallitarkastelua.

3.2 Tutkimustulokset eivät aina ole yleistettävissä

Markkinatilanteella on paljon merkitystä vaikutusten muodostumisessa. Tilanne joillain osamarkkinoilla voi poiketa olennaisesti toisista markkinoista mm. rahoituksen saatavuuden, työvoiman tarjontatilanteen, kysynnän suhdanneluonteisuuden, hinnanmuodostuksen erityistekijöiden, harvojen palvelun tuottajien tms. seikkojen vuoksi. Sen takia eri aloilla laadittuja vaikutusarvioita ei voi sellaisenaan siirtää toisille aloille. Esimerkiksi parturi- ja kampaamopalveluiden alv-alennus ei mennyt kuin osin palvelujen hintoihin saakka kuluttajalle. Ravitsemusalan alv-alennusta taas on perusteltu tämän kokeilun tulosten jälkeen sillä, että markkinatilanne on toisenlainen kuin parturi- ja kampaamoalalla.

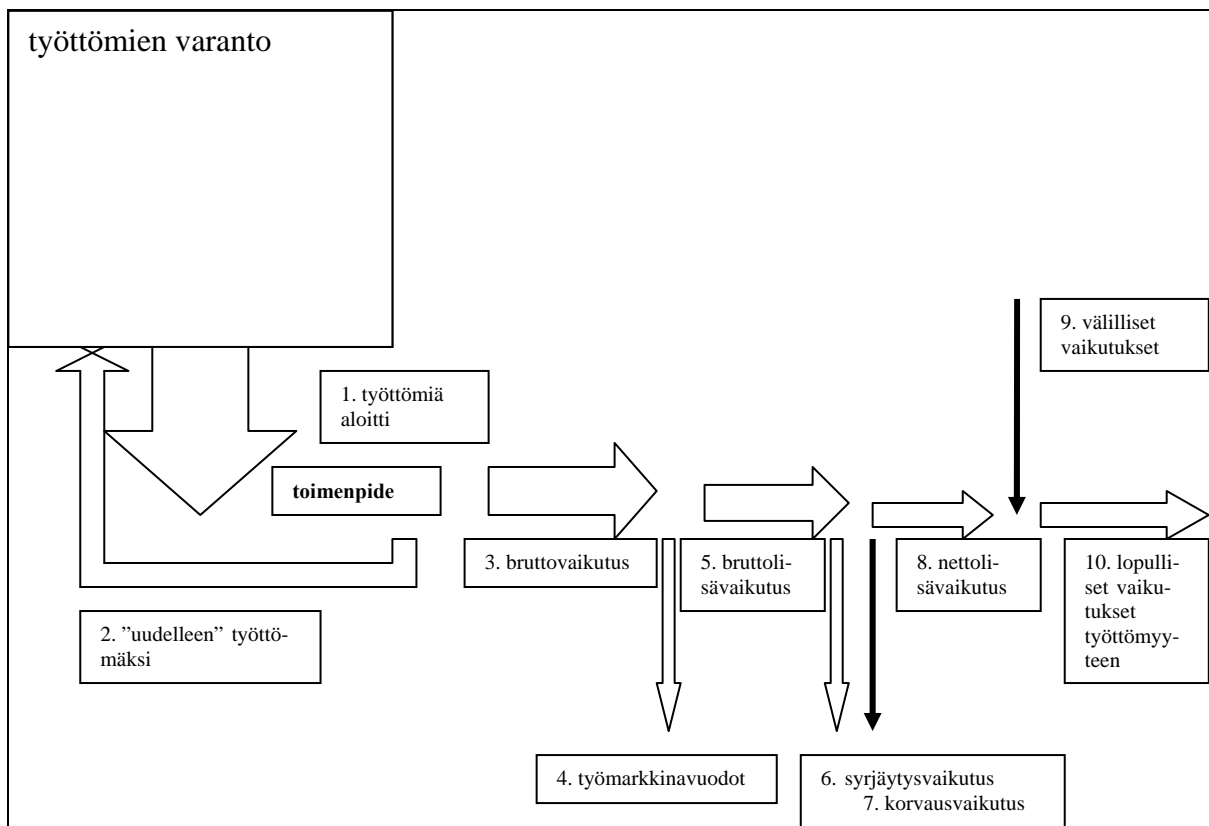
Myös suhdannetilanteen huomioon ottaminen on olennaista, vaikka säädösmuutoksia ei pääosin tehdäkään tietynlaisesta suhdannetilannetta ajatellen. Arviointien tekemisessä on tarpeen tiedostaa, että osa säädösmuutoksista saattaa luonteeltaan (tahattomasti) olla sen tyyppisiä, että jonkin uudistuksen toteuttaminen tietynlaisessa suhdannetilanteessa aiheuttaa hyvinkin erilaisia vaikutuksia kuin saman muutoksen toteuttaminen toisenlaisessa suhdanteessa.

Kun kehikossa tarkastellaan yksittäisiä tutkimustuloksia, edellyttää se arvioijalta kriittisyyttä ja erityisesti tutkimusajankohdan työmarkkinoiden ja muun toimintaympäristön tuntemusta sekä aineistojen ja metodien ominaisuuksien merkityksen hahmottamista. Samaakaan aihepiiriä koskevat tutkimustulokset eivät aina ole yleistettävissä.

3.3 Sivuvaikutusten huomioon ottaminen

Sivuvaikutuksia voi kuvailla vaikkapa reikäisenä putkena, johon lasketaan nestettä. Vain osa nesteestä kulkee koko putken läpi osan valuessa hukkaan. Putken läpi virranneen nesteen määrä suhteessa alkuperäiseen nestevirtaan kuvaa jäljelle jäävää nettovaikutusta. Ensimmäisen reiän kohdalla tapahtuu työmarkkinavuoto tai kuollut paino (engl. dead weight effect). Se kuvaa sitä, mitä olisi tapahtunut ilmankin politiikkatoimea. Esimerkiksi erilaisia rekrytointitukia käytettäessä osa yrityksistä olisi rekrytoinut saman henkilön ilmankin tukea, mutta otti tuen sen oltua saatavilla. Tuki ei siis vaikuttanut tässä tapauksessa rekrytointiin mitään ja oli työmarkkinavuotoa. Vaikeasti työllistyville tuki aiheuttaa vähemmän tätä vuotoa kuin helposti työllistyville. Tuen kohderyhmään kuuluvat saattavat myös syrjäyttää rekrytoinnissa muita työnhakijoita, jotka olisivat muutoin tulleet rekrytoituksi. Tällöin on kyseessä syrjäyttämisaikutus (engl. displacement effect), eikä tässä tapauksessa tuki aiheuta vaikutuksia, vaan ainoastaan järjestää työnhakijoita työnhakujonossa uudelleen. Kolmas sivuvaikutusten päätyyppi on korvausvaikutus eli substituutio tai kilpailutilannevuoto (engl. substitution effect). Tässä tuen kohderyhmään kuuluvat rekrytoidut korvaavat toisia työntekijöitä tai muuta tuotantoa esimerkiksi kilpailevissa yrityksissä eli tuki vääristää markkinoiden toimintaa ja tämäkin vaikutus on vähennettävä jäljellä olevasta koko ajan huvenneesta nestemäärästä nettovaikutukseen pääsemiseksi. Sivuvaikutusten luonnetta voi alustavasti arvioida säädösmuutoksen sisällön ja kirjallisuusanalyysin perusteella, mutta varsinaisesti tämä edellyttää tutkimuksellista asetelmaa. Sivuvaikutuksia ovat käsitelleet mm. Schmid, O'Reilly ja Schömann (1996, 12-13) ja Schellhaass (1991, 94-96).

Kuvio 2. Toimenpiteen vaikutus työttömyyteen



Oheinen kuvio 2 (ks. Skog – Räisänen 1996, liite 2, L9, kuvio L6) visualisoi sitä, miten sivuvaikutuksia voidaan tarkastella virtoina. Edellä esitettyä putkianalogiaa voi tarkastella toimenpiteestä lähtien oikealle ohenevina nuolina ja pois valuvina vuotoina. Iso laatikko kaavion vasemmassa yläkulmassa kuvaa työttömien varantoa. Vuolas virta sieltä alas (1) kuvaa toimenpiteessä aloittaneiden työttömien määrää. Tästä on vähennettävä toimenpiteen jälkeen uudelleen työttömäksi jääneiden virta (2), joiden erotuksena muodostuu bruttovaikutus (3). Tästä on vähennettävä työmarkkina- vuodot (4) eli kuollut paino (engl. dead weight effect). Tässä tapauksessa se määritellään siksi työttömien virraksi, jotka olisivat päättäneet työttömyyden ilmankin toimenpidettä. Tässä vaiheessa jäljellä oleva virta (5) on bruttolisävaikutus. Siitä on kuitenkin vielä vähennettävä syrjäytysvaikutus (6) (engl. displacement effect) ja korvausvaikutus (7) eli substituutio (engl. substitution effect). Syrjäytysvaikutus voidaan tässä määritellä siksi muiden työttömien määräksi, jotka toimenpiteeseen osallistuneet syrjäyttävät rekrytoinnissa. Korvausvaikutus voidaan tässä määritellä toimenpiteestä rekrytoitujen syrjäyttämien työntekijöiden määräksi (lähinnä kilpailijoilla). Tässä vaiheessa on jo päästy nettolisävaikutukseen (8), johon on kuitenkin lisättävä vielä välilliset vaikutukset (9) ennen kuin päästään lopullisiin vaikutuksiin työttömyyteen (10).

Vastaavanlainen kaaviokuva työllisyysvaikutuksista (emt., L9, kuvio L7) esitetään liitteenä. Siinä periaate on vastaava kuin vaikutuksissa työttömyyteen, ainoastaan aluksi toimenpiteen jälkeen työllistyneiden virrasta vähennetään päinvastainen, työllisenä aloittaneiden virta bruttovaikutukseen pääsemiseksi.

Kaaviokuvat on laadittu ”toimenpiteen” erilaisten nettovaikutusten hahmottamiseksi. Lainsäädännön työllisyysvaikutusten arvioinnin kannalta ”toimenpide” merkitsee siis ehdotetun tai jälkikäteen arvioitavan säädösmuutoksen sisältämiä vaikutuksia. Mikäli tällaista vuotojen virtamallia on mahdollista soveltaa jonkin moniulotteisen säädösmuutoksen arviointiin, voi olla tarpeen purkaa säädösmuutos erillisiksi toimenpiteiksi, jolloin sivuvaikutukset on helpompi arvioida. Säädösmuutoksen kokonaisuuden kannalta muodostuu kuitenkin riski, että muutoksen osien vuorovaikutukset jäävät tällöin huomiotta. Toisin sanoen, uudistuksen kokonaisuus voi olla enemmän kuin sen osien summa (komplementaarisuus). Joka tapauksessa osatekijöiksi purkaminen voi auttaa vaikutusarvioinnin jäsentelyssä.

On myös todettava, että minkään yhteiskuntapoliittisen toimenpiteen tarkoitus ei ole ensisijaisesti sivuvaikutusten välttäminen, vaan nettovaikutusten aikaansaaminen. Vuotojen arviointi on osa nettovaikutusarviointia.

Vuotojen mittaaminen on tutkimuksellinen kysymys, eikä usein ole käytettävissä täsmälleen tietylle kohderyhmälle tai suunniteltuun säädösmuutostilanteeseen aiemmin laadittua vuotoarviota. Tällöin on pyrittävä soveltamaan aiempien tutkimusten tuloksia. Niihinkin kannattaa suhtautua kriittisesti ja pyrkiä arvioimaan käytetyt menetelmät. Esimerkiksi Hämäläisen, Nykyrin, Vuoren ja Uusitalon (2007) tutkimuksessa havaittiin, että tavallisimmin käytetyt kvasikokeelliset vaikuttavuusasetelmat yliarvioivat työllisyysvaikutuksia verrattuna kenttäkokeelliseen asetelmaan.

Työnvälitystilaston perusteella työvoimapoliittisen aikuiskoulutuksen aloitti vuonna 2009 50 295 työtöntä henkilöä (kansallinen rahoitus). Työvoimakoulutuksen jälkeen sekä ammatillisesti suuntautuneen että ei-ammattillisen koulutuksen jälkeen työttömänä oli 3 kuukautta koulutuksen jälkeen 23 755 henkilöä eli tällöin työttömyyttä alentavaksi bruttovaikutukseksi saadaan näiden lukujen erotus eli 26 540 henkilöä eli noin 53 % työttömänä aloittaneista. Kolmen kuukauden seurantaviive toimenpiteen päätyttyä oletettavasti alentaa työttömänä olevien osuutta eli 0-viiveellä työttömänä olevien virta olisi vielä suurempi. Joka tapauksessa tämä laskelma osoittaa, että ilman sivuvaikutusten arviointiakaan noin puolet työttömänä aloittaneiden vaikutuksesta häviää jo työttömäksi toi-

menpiteen jälkeen palautuvien suurena määränä¹. Suorittajavirrasta laskettuna työttömänä oli 3 kk ammatillisen työvoimakoulutuksen päätyttyä 42 % ja ei-ammattillisen jälkeen 45 %. Kun työllistämistoimenpiteissä vastaavat 3 kk toimenpiteen jälkeen työttömänä olevien osuudet olivat seuranta-
taulujen mukaan palkkaperusteisissa toimissa noin 52 % ja työharjoittelussa 35 %, olisi bruttovaikutus työllistämistoimissa hieman heikompi kuin työvoimakoulutuksessa.

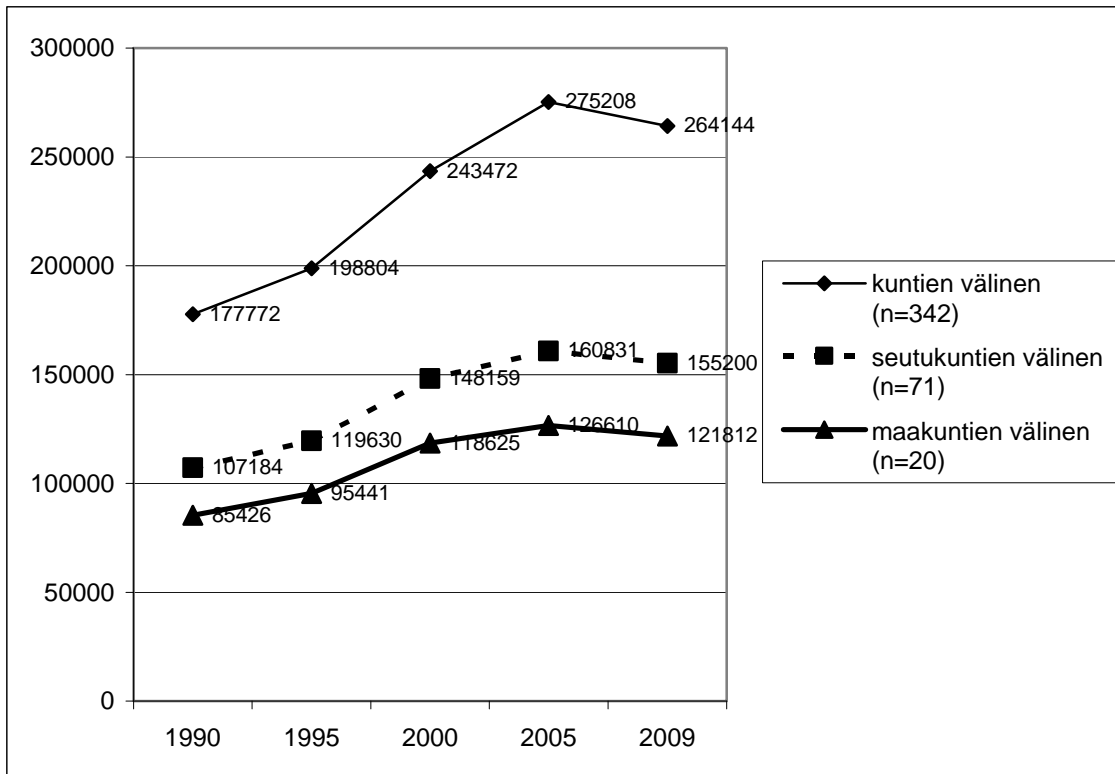
Jos oletettaisiin, että kaikki sivuvaikutukset olisivat yhteensä esimerkiksi puolet bruttovaikutuksesta ja välilliset vaikutukset esimerkiksi 5 % nettolisävaikutuksesta, muodostuisi työvoimakoulutuksen vaikutukseksi työttömyyteen lopullisena vaikutuksena noin 28 %, mikä olisi erinomainen tulos. On kuitenkin huomattava, että 3 kk seurantaviive parantaa tulosta ja keskeyttäneistä työttömäksi jäävien määrän puuttuminen samoin. Mikäli laskettaisiin työllisyysvaikutuksia, ne eivät voisi olla yhtä suuria kuin työttömyyttä alentavat vaikutukset, koska työttömyydestä voi poistua myös työmarkkinoiden ulkopuolelle, muihin aktiivisiin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin tai muuhun koulutukseen.

3.4 Tasapainovaikutusten arvioinnin lähtökohtia

Arviointikehikkoon päätettiin ottaa mukaan omana kohtanaan tasapainovaikutukset, jotka viittaavat kysynnän ja tarjonnan yhteensopivuuteen niiden vallitsevalla tasolla. Kehikon ohjeissa viittaamme siihen, että esimerkiksi alueellinen tai ammatillinen liikkuvuus voi parantaa tasapainoa ja lisätä työsuhteiden määrää. Välillisten tasapainovaikutusten yhteydessä viitataan esimerkiksi työmarkkinainformaation tai työnvälitysteknologian paranemiseen tai ennakoinnin kehittymiseen.

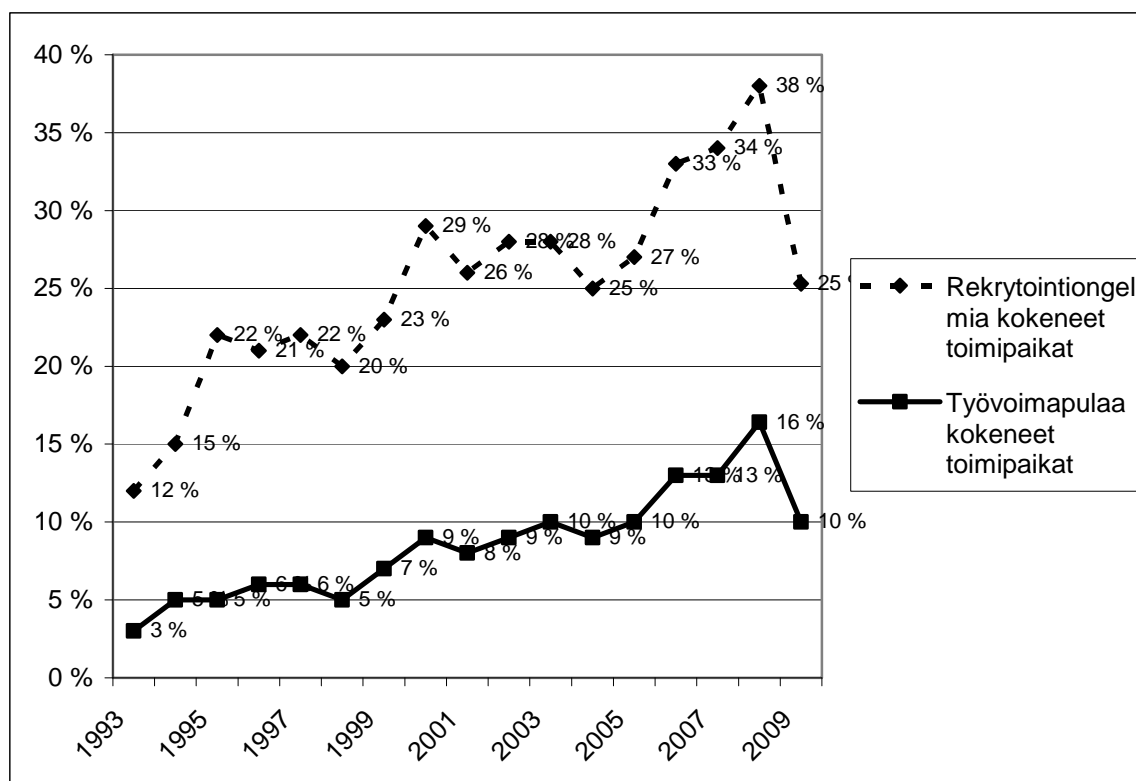
Seuraavassa hahmotetaan joitain tapoja työmarkkinoiden tasapainon arvioimiseen lähinnä erilaisten tasapainoon hakeutumisten tai sen häiriöiden kautta. Edellisestä esimerkkinä toimikoon alueellinen liikkuvuus ja jälkimmäisestä työvoiman rekrytointiongelmat.

¹ Laskentaa mutkistaa vielä toimenpiteen keskeyttäneiden määrä, joista pieni osa jää työttömäksi. 0-viiveellä laskettua työttömäksi jäävien määrää ei saa valmiista tilastoista.

Kuvio 3. Eri aluetasojen välinen muuttoliike v. 1990-2009 (Lähde: Tilastokeskus, väestötilastot)

Oheisessa kuviossa alueellista muuttoliikettä on tarkasteltu vuoden 2010 aluejaoilla. Maakuntien ja seutukuntien välisessä muuttoliikkeessä ei ole valtavaa eroa, mutta kuntatasolle mentäessä muuttoliikkeen volyyymi kasvaa olennaisesti. Eniten muuttavat 20-29-vuotiaat. Muuttoliike vaikuttaa alueelliseen työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaantoon tärkeällä tavoin. Työmarkkinoiden toiminnan kannalta huomiota täytyy kiinnittää ennen kaikkea seutukunta- ja maakuntatasoon, jossa muuttaja yleensä vaihtaa samalla myös työnhakualuetta. Kuvion lukuja voidaan pitää eräänlaisena enimmäispotentiaalina muuttoliikkeen kautta muodostuvalle työmarkkinoiden alueelliselle tasapainottumiselle. Sitä voi käyttää apuna erityisesti työnhakualueisiin, liikkuvuuteen, työnvälitystoimintaan tai työttömyysturvan saantiehtoihin liittyvien säädösmuutosten vaikutusten arvioinnissa. Taantumavuonna 2009 muuttoliikekin hiljeni eli sillä näyttäisi olevan yhteyttä taloudelliseen toimeliaisuuteen ja työmarkkinoihin.

Kuvio 4. Rekrytointiongelmia ja työvoimapulaa kokeneiden toimipaikkojen osuus työvoimaa hake-neista toimipaikoista v. 1993-2009, % (Lähde: TM/TEM Työnantajahaastattelu, eri vuodet)



Rekrytointiongelmilla tarkoitetaan vaikeuksia avoimen työpaikan täytössä ja työvoimapulalla sitä, ettei ainakaan yhtä haettua työntekijää saada. Työmarkkinoiden kysynnän ja tarjonnan yhteensopi-vuudessa näyttäisi ainakin kysyntäpuolen näkökulmasta olevan trendinomaista heikkenevää kehi-tystä, joskin vuoden 2009 taantuma vähensi äkillisesti ongelmia. Tämän voi arvioida johtuvan run-saasta työvoiman ylitarjonnasta. Joka tapauksessa tämäkin rekrytointiongelmien näkökulma koros-taa tasapainovaikutusten tarkastelun relevanssia omana osatekijänä arviointikehikossa.

Tasapainovaikutusten arvioinnin kannalta on olennaista hahmottaa myös eri alojen tai ammattien merkitystä tasapaino-ongelmien kannalta. Tätä voidaan tarkastella esimerkiksi rekrytointiongelmien kärkiammattien avulla. Tietyt ammatit esiintyvät useimmiten eri selvityksissä (ks. <http://www.tem.fi/index.phtml?s=2713>) vaikeasti täytettävien työpaikkojen listan kärjessä. Tällai-sia ammatteja ovat mm. siivooja/laitossiivooja, myyntineuvottelija/-edustaja, sairaanhoitaja, koneis-taja, hitsaaja tai parturi-kampaaja. Laajemmista ammattialoista terveydenhuoltoala ja kaupallinen ala kärsivät yleensä jossain määrin rekrytointiongelmista. Niitä esiintyy myös palvelualoilla. Sen sijaan esimerkiksi teollisuus on tässä suhdanneluonteinen ala. Mikäli tasapainovaikutuksia voi sää-dösehdotuksen yhteydessä arvioida ala- tai ammattikohtaisesti, on näillä eniten rekrytointi-ongelmis-ta kärsivillä aloilla myös eniten potentiaalia tasapainovaikutusten saavuttamiseen.

3.5 Alustavia testihavaintoja

Kun hahmotimme kehikon ja muokkasimme siitä tämänhetkisen (ei siis välttämättä lopullisen) ver-sion, oli tietysti pelkästään oikein, että myös itse testasimme sen toimivuutta erilaisiin tapauksiin. Yksi perushavainto oli se, että yksinkertaisessakaan kehikossa ei ollut aina helppo eritellä kaikkia

vaikutusmuotoja. Työllisyysvaikutusten määrällisen tason ilmoittaminen oli erityisen vaikeaa. Käytettävissä oli joitain määrällisiin arvioihin päätyviä tutkimuksia, mutta yleisimmin oli tyydyttävä laadulliseen luonnehdintaan. Sen vuoksi päädyimme esimerkeissä kuvaamaan vaikutuksia plus- (+) ja miinus (-) -merkeillä, joko lievänä suluissa tai vahvempana ilman niitä. Vaikka määrällisiä vaikutuksia ei olisikaan yksilöitävissä, jo pelkkä vaikutuksen suunnan hahmottaminen ja kehikon eri osien läpikäynti ja tulosten yhteenveto auttaa näkemään työllisyysvaikutuksen voimakkuutta ja syntymekanismia. Toisinaan tämäkin voi olla vaativaa, jos esimerkiksi tiettyä aihepiiriä koskevat tutkimustulokset eivät ole likikään yhdenmukaisia.

Käytännössä tasapainovaikutuksia voi olla muita markkinoiden osia hankalampi eritellä, mutta pidimme tätä arviointia myös periaatteellisesti tärkeänä. Julkinen politiikka, jota säädöshankkeet edustavat, ei nykyisin usein puutu kovin suoraviivaisesti markkinoiden toimintaan esimerkiksi luomalla suoraan kysyntää tai rajoittamalla tarjontaa, vaan enemmänkin luodaan edellytyksiä työllisyysvaikutusten syntymiselle yksityisellä sektorilla. Erilaiset rakenteelliset uudistukset, jotka eivät suoraan vaikuta työvoiman kysyntään tai tarjontaan, voivat kuitenkin välillisesti olla merkittäviä työmarkkinoiden tasapainon kannalta. Tällöin tasapainovaikutusten kaltainen ulottuvuus voi olla tärkeä arvioinnin osatekijä.

4. Työllisyysvaikutusten arviointi: esimerkkejä

Yhtenä suurimpana haasteena työllisyysvaikutusten arviointiohjeistuksen laatimisessa on se, että ohjeistuksen tulisi tukea vaikutusarviointia hyvin erilaisissa tapauksissa. Säädösmuutoksella voidaan pyrkiä vaikuttamaan työvoiman kysyntään tai tarjontaan ja tällöin on jo valmistelun alkuvaiheessa selvää, että näitä vaikutuksia on arvioitava. Usein tällöin on jo näkemys siitäkin, millä tavoin arvioita olisi tehtävä. Kuitenkin on myös paljon sellaisia säädösmuutoksia, joilla tavoitellaan ensisijaisesti jotakin muuta, mutta joilla kuitenkin voi olla merkittäviäkin työllisyysvaikutuksia. Ohjeistuksen ja esimerkkien tulisi tarjota välineitä myös näihin tilanteisiin.

Usein suorat työllisyysvaikutukset on helpompi tunnistaa ja ne tulevat siten useammin otetuksi huomioon kuin erilaiset epäsuorat vaikutukset tai sivuvaikutukset. Vaikutusarviointeja myös tehdään tai teetetään useammin silloin, kun voidaan olettaa, että muutoksella on merkittäviä määrällisiä työllisyysvaikutuksia. Paljon useammin tilanne on kuitenkin se, että vaikka määrälliset työllisyysvaikutukset eivät koko talouden tasolla olisi merkittäviä, ne voivat kuitenkin olla merkittäviä jollakin toimialalla, alueella tai jossakin ryhmässä.

Esimerkkien valitsemisessa ja laatimisessa olemme pyrkineet pitämään mielessä näitä tekijöitä. Osa esimerkeistä on kuvitteellisia ja osa kuvaa uudistuksia, joita on myös toteutettu. Toistaiseksi esimerkkejä on laadittu lähinnä työvoimapolitiikasta ja niihin liittyvistä etuuksista ja pelisäännöistä sekä verotuksesta (työn verotus; energiaverotus). Vaikka esimerkkien määrän kasvattaminen kovin suureksi ei välttämättä paranna sivustojen tarjoamaa tukea, joitain uusiakin esimerkkitapauksia tarvitaan. Tässä esitellään kaksi laadituista esimerkeistä, kuvitteellinen esimerkki eläkeputkeen oikeuttavan ikärajan muutoksesta sekä toinen, jo toteutettu muutos omaehtoisesta opiskelusta työttömyysturvan aikana (muut verkkosivuilla olevat esimerkit esitetään liitteissä). Esimerkit eroavat myös sen suhteen, miten vaikutusarvioinnin tukena on käytettävissä aiempaa tutkimusta. Eläkeputken osalta on saatavana useampia aihepiiristä tehtyjä tutkimuksia, mutta omaehtoisen opiskelun osalta tiedosamme ei tutkimuksia ole.

Kuvitteellinen esimerkki: eläkeputken oikeuttavaa ikärajaa nostetaan yhdellä vuodella

- toimenpiteen tavoite: pyritään pitämään ikääntyvää työvoimaa enemmän työllisenä ja estämään säädösmuutoksella työttömäksi siirtyminen
- vaikutusarvioinnissa on kyse lähinnä siitä, missä määrin aiemmin havaitut kohdeikäryhmien työttömyyttä alentavat vaikutukset (tai putken vaikutuksesta koituneen ylimääräisen työttömyyden lasku) säilyvät siirryttäessä lähempänä varsinaista eläkeikää oleviin ikäluokkiin
- linkejä: Kyyrä – Wilke (2006), Kyyrä – Ollikainen (2006), Rantala (2008), Alatalo – Räisänen (2009)

	Suorat vaikutukset	Välilliset vaikutukset (esim. kerrannais- / käyttäytymis- tai kasvusysäysvaikutukset)
Työvoiman kysyntävaikutukset		
kysynnän määrä tai rakenne muuttuu	ei suoria kysyntävaikutuksia	voi vaikuttaa välillisesti työnantajien ikääntyneen työvoiman kysyntään, kun ikääntyneiden työssäkäyntimalli muuttuu (+) voi välillisesti heikentää nuoremman työvoiman kysyntää (-)
Työvoiman tarjontavaikutukset		
tarjonnan määrä tai rakenne muuttuu	kohdeikäryhmän työvoiman tarjonta kasvaa ja ikääntyneiden työllisyys paranee +	käyttäytymisvaikutus: työssä jatkamista suositetaan ensisijaisena vaihtoehtona, ikääntyneiden työttömyys alenee +
Työmarkkinoiden tasapainovaikutukset		
kysynnän ja tarjonnan yhteensovitus muuttuu	työnantajien rekrytointipaine vähenee ikääntyvien jatkaessa työssä (+)	ei välillisiä tasapainovaikutuksia
Työllisyyden nettovaikutukset	suora nettovaikutus positiivinen	välillinen nettovaikutus positiivinen

- + = positiivinen vaikutus
 (+) = lievä positiivinen vaikutus
 - = negatiivinen vaikutus
 (-) = lievä negatiivinen vaikutus

On todennäköistä, että aiemmin nuoremmilla kohdekohorteilla havaitut vaikutukset jäävät nyt vanhemmalla ikäkohortilla lievemiksi, kun ollaan lähempänä varsinaista eläkeikää. On kuitenkin todennäköistä, että työllisyysvaikutuksia on ja ne ovat suhteellisen suuria. Suuruusluokan arvioinnissa voi hyödyntää tutkimuksia ja sovittaa niiden tuloksia tarkkaan politiikkamuutokseen ja vallitsevaan työmarkkinatilanteeseen. Talouden kasvuperiodilla vaikutukset voivat olla huomattavia, matalasuhdanteessa ne voivat jäädä vähäisiksi.

Esimerkki julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain muuttaminen ja sen osana omaehtoisen opiskelun mahdollisuus työttömyysetuuden turvin laajenee

- vuoden 2010 alusta työttömyysetuus mahdollistaa päätoimisen omaehtoisen opiskelun työttömyysetuuden turvin

- edellytyksenä on kuitenkin se, että koulutuksen on palvelutarvearviossa todettu edistävän työllistymistä
- olennaista on, missä ryhmissä koulutushalukkuus mahdollisesti kasvaa, miten koulutustarjonta reagoi sekä miten koulutustarvetta arvioidaan

	Suorat vaikutukset	Välilliset vaikutukset (esim. kerrannais-/käyttäytymis- tai kasvusysäysvaikutukset)
Työvoiman kysyntävaikutukset		
kysynnän määrä tai rakenne muuttuu	uudistuksella ei ole suoria kysyntävaikutuksia	(+) pienet välilliset kysyntävaikutukset voivat olla mahdollisia pidemmällä aikavälillä mahdollisen positiivisen tuottavuusvaikutuksen dynamiikan seurauksena
Työvoiman tarjontavaikutukset		
tarjonnan määrä tai rakenne muuttuu	<p>koulutushalukkuuden kasvu ja siten vaikutus työvoiman tarjontaan riippuu myös suhdannetilanteesta ja työvoiman kysynnästä sekä siitä, miten koulutustarjonta reagoi koulutushalukkuuden muutoksiin.</p> <p>(- tai 0) Koulutushalukkuuden kasvu ei voi johtaa merkittäviin (negatiivisiin) työvoiman tarjontavaikutuksiin, ellei myös koulutustarjonta reagoi kasvavaan koulutuskysyntään (lyhyt aikaväli).</p> <p>(-) jos merkitsee aiempaa pidempikestoista koulutusta (rajana 24 kk).</p>	<p>(-) lyhyellä aikavälillä, jos hakeudutaan koulutukseen työllistymisen sijaan (edellyttää sitä, että myös koulutustarjonta kasvaa).</p> <p>(+) pidemmällä aikavälillä, jos koulutushalukkuus kasvaa työmarkkinoiden ulkopuolella sekä huonosti työllistyvien työttömien kohdalla</p> <p>Koulutetun työvoiman tarjonta kasvaa, jos koulutushalukkuus kasvaa vähemmän koulutettujen keskuudessa.</p>
Työmarkkinoiden tasapainovaikutukset		
	Lyhyellä aikavälillä kohtaanto ei parane ja se voi jopa heiketä.	Pidemmällä aikavälillä kohtaanto paranee, jos valittu koulutus on ollut perusteltua (palvelutarvearviot laadukkaita)
Työllisyyden nettovaikutukset	(-) lyhyellä aikavälillä	(+) pidemmällä aikavälillä Olennaista, missä ryhmissä koulutushalukkuus kasvaisi eniten.

- + = positiivinen vaikutus
 (+) = lievä positiivinen vaikutus
 - = negatiivinen vaikutus
 (-) = lievä negatiivinen vaikutus

Kuvitteellisen (eläkeputki) ja toteutetun muutoksen (omaehtoinen opiskelu) ja aiemman empiirisen tutkimustiedon saatavuuden (eläkeputkesta on tutkimusta, omaehtoisesta opiskelusta ei) lisäksi esimerkit eroavat toisistaan myös arviointituloksen selkeyden suhteen, toinen tuottaa melko selkeän tuloksen (eläkeputki) toisen ollessa epäselvempi ja ehdollisempi (omaehtoinen opiskelu) eri tekijöille. Eläkeputkiesimerkissä pystytään hyödyntämään jo tehtyä tutkimusta ja sen perusteella esittämään kehikon eri osalohkoissa päätelmiä vaikutuksista. Sen ohella varsinaisessa vaikutusarvioinnissa olisi otettava kantaa myös siihen, missä määrin aiemmin havaittuja eläkeputken ikärajan muutok-

sia koskevat tulokset voidaan yleistää kuvitteelliseen esimerkkitalanteeseen. Joka tapauksessa olemassa olevan tutkimustiedon asiantunteva käyttäminen ja hyödyntäminen on osa vaikutusarviointia.

Toinen esimerkki eli omaehtoinen opiskelu työttömyysturvalla kuvaa hyvin sellaista melko yleistä tilannetta, että aiemmin tehtyjä empiirisiä tutkimustuloksia ei ole saatavana. Tällöin potentiaalisten vaikutusmekanismien tunnistaminen kehikon avulla on astetta spekulatiivisempaa. Tässä esimerkissä kehikon tuoma anti on lähinnä potentiaalisten vaikutuskanavien jäsentely sekä muutamissa kehikon osissa niiden tekijöiden kuvaaminen, joilla vaikutukset ovat ehdollisia (kuten koulutushalukkuuden muutokset, koulutustarjonnan reagointi sekä suhdannetilanne). Kehikko tuo esille myös sen, että tässä esimerkissä monet vaikutukset saattavat erota lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Pelkästään potentiaalisten vaikutuskanavien tunnistamisella ilman (aiempaa tai kyseisen säädösmuutoksen yhteydessä tehtävää) tutkimusta määrällisiä arvioita ei tietenkään voi tehdä ja myös vaikutusmekanismit ovat ehdollisia erilaisille oletuksille.

5. Päätelmiä mallin käytöstä ja kehittämisestä

Vaikutusarviointikehikon rakentamisessa yksi keskeinen haaste on se, onko ylipäättään mahdollista ja mielekästä rakentaa hyvin erityyppisten säädösmuutosten vaikutusten arviointiin soveltuvaa kehikkoa. Joissakin säädösmuutoksissa vaikutukset liittyvät selkeästi joko työvoiman kysyntään tai tarjontaan, joissakin laaja-alaisissa säädösmuutoksissa puolestaan vaikutukset ovat hyvinkin monitahoisia ja niiden arviointi edellyttäisi yksityiskohtaisempaa kehikkoa. Kehikon rakentamisessa lähdimmekin aluksi liikkeelle huomattavasti yksityiskohtaisemmasta mallista, mutta sen soveltaminen esimerkkitapauksiin johti siihen, että sittenkin yksinkertaistettu kehikko taipui paremmin antamaan tukea erilaisten tapausten arviointiin. Mallista onkin pyritty rakentamaan niin selkeä ja helpokäyttöinen, että sen avulla voidaan jäsentää työllisyysvaikutuksia hyvin erityyppisissä säädösmuutoksissa. Kehikon avulla voi laatia ensimmäisen jäsennyksen siitä, liittyvätkö potentiaaliset vaikutukset työvoiman kysyntään, tarjontaan vai työmarkkinoiden tasapainoon tai mahdollisesti näihin kaikkiin. Kehikko ohjaa myös tunnistamaan erilaisia sivuvaikutuksia tai ei-tavoiteltuja vaikutuksia.

Usein säädösmuutoksen työllisyysvaikutukset ovat ehdollisia sille, millaisessa tilanteessa ne tehdään ja millaisia muutoksia mahdollisesti toimintaympäristössä muutoin tapahtuu. Näiden muuttujien tunnistaminen on vaikutusarvioinnin seuraava askel. Koska kuitenkin olennaiset muuttujat ovat hyvin tapauskohtaisia, ei yksinkertaistettu mallikehikko tarjoa tähän välineitä. Olennaisten tekijöiden tunnistamisessa ja vaikutusten tapauskohtaisessa jäsentämisessä tarvitaan usein erilaisten asiantuntijatahojen apua. Tämän vuoksi TEM:n nettisivustoille on koottu myös asiantuntijatahoja tarjoavien laitosten yhteystietoja. Yleensä numeerinen työllisyysvaikutusten arviointi edellyttää tutkimuksen tekemistä – yksinkertaisen kehikon avulla voidaan kuitenkin tunnistaa vaikutusmekanismeja ja jäsentää sitä, olisiko syytä teettää varsinainen tutkimuksellinen vaikuttavuusarvio. Kehikon avulla jäsennettyjä vaikutusmekanismeja voi myös yhdistää jo olemassa olevan tutkimuksen hyödyntämiseen, jolloin voidaan toisinaan tehdä päätelmiä vaikutusten etumerkistä ja jopa tasosta.

Toivomme kehikon tarjoavan välineitä sen jäsentämiseksi, milloin olisi syytä tehdä tutkimukseen perustuva ex ante -arvio ja/tai ex post -vaikuttavuustutkimus. Näin väistämättä rajallisia vaikutus- ja vaikuttavuusarvioiteihin tarvittavia resursseja voitaisiin käyttää silloin, kun se todella on perusteltua. Vaikutusarvioita olisi yleisesti ottaen työllisyyden osalta tehtävä nykyistä useammin, mutta aina se ei merkitse tutkimuksen tekemistä tai teettämistä. Jo vaikutusmekanismien tunnistaminen ja kuvaaminen on usein hyödyllistä ja niiden nykyistä systemaattisempi kuvaaminen parantaisi säädösvalmistelun laatua.

Mallin kehittämisessä aivan olennaista on käyttäjiltä saatu palaute. Myös esimerkkien rakentaminen yhdessä säädösvalmistelijoiden kanssa on hyvä tapa kehittää mallia. Kun sivusto on avattu keväällä 2010 ja työllisyysvaikutusten osalta se sisältää jo runsaasti materiaalia, toivomme säädösvalmistelijoiden palautetta siitä, tukeeko materiaali valmistelutyötä, miten hyvin se auttaa löytämään tietoa, miten kehikko soveltuu erilaisiin kysymyksenasetteluihin ja mitä sivustoille kaivattaisiin lisää. Tässä mielessä mallin ja sivustojen muun materiaalin kehittämistyö on vasta alussa.

6. Taloudelliset vaikutukset työllisyysvaikutusarvioinnin osana

6.1 Taloudellisten vaikutusten tarkastelun kaksi perustapaa

Valtion toteuttaessa lainsäädäntötoimia ja politiikkatoimia, joita varten tarvitaan lainsäädäntöä ja muita säädöksiä, on tarpeen arvioida niiden työllisyys- ja taloudellisia vaikutuksia. Työllisyyden näkökulmasta toimissa on kaksi pääryhmää: yhtäältä ne, jotka perustellaan suoraan työllisyydellä tai liittyvät läheisesti työllisyyteen, ja toisaalta ne, jotka perustellaan muilla yhteiskunnan tavoitteilla, mutta joilla on työllisyysvaikutuksia.

Taloudellisten vaikutusten tarkastelussa on kaksi perustapaa. Toinen tapa on edetä vaiheittain. Tämä on suositeltava lähtökohta toimia suunniteltaessa, koska tarkastelu jäsentyy ja voidaan eritellä eri tekijät. Toinen tapa on sijoittaa toimenpide kokonaistaloudelliseen malliin, johon on sisällytetty erilaiset vaikutusmekanismit niin, että saadaan lopputulos. Tällöinkin on hyödyllistä soveltaa vaiheittaista menetelmää ja sen rinnalla mallilaskelmia lisäanalyysiä varten tai suoraan mallilaskelmia, kun kyse on toimista tai toimenpidekokonaisuuksista, joilla on suurta merkitystä. Vaiheittaisessa tavassa on mahdollista käsitellä tarkemmin sellaisia vaikutuksia, joita kokonaistaloudelliseen mallittamiseen ei saada sisällytettyä. Tässä keskitytään vaiheittaiseen menetelmään.

Vaiheittaisessa menetelmässä ensimmäinen vaihe on käsitellä suorat työllisyysvaikutukset ja vaikutukset työttömyyteen sekä työvoiman tarjontaan ja mahdolliset muut suorat vaikutukset, kuten vaikutukset kysynnän ja tarjonnan vastaavuuteen, ja tämän pohjalta taloudelliset vaikutukset. Menetelmästä on sovellutus Yhteiskuntapolitiikassa (Tiainen 2000). Siinä eritellään brutto- ja nettotarjontatarkastelut sekä kasvuvaikutustarkastelu ja viitataan aiheeseen liittyviin eri tarkasteluihin sitä edeltävältä ajalta.

6.2 Vaiheittainen menetelmä

Seuraavassa jäsennetään eri askeleet vaiheittaisessa menetelmässä. Tarkoitus ei ole, että kaikkia käydään läpi kaikessa arvioinnissa, mutta jäsentely tarvitaan, että ei sekoiteta eri asioita ja että eri tekijät pystytään pitämään erillään. Samalla on tärkeää se, että kun tehdään osittaitarkastelua, tiedostetaan kokonaisvaikutuksiin vaikuttavat muut tekijät ja tarpeen mukaan arvioidaan sellaisia seikkoja, joilla voi olla merkitystä johtopäätösten kannalta. Silloin kun on kyse mittavista toimenpidetarkastelusta tai muutoin merkittävistä toimista, on erittelyä syytä viedä pidemmälle ja lisäksi voidaan tehdä muunlaista arviointia kuin vaiheittaisen menetelmän tarkoittamaa.²

² Vaiheittaisen menetelmän nettokustannustarkastelusta ja samalla kokonaismeno- ja talouskasvuvaikutustarkastelusta on menetelmää ja tuloksia sisältävä tarkastelu artikkelissa Tiainen (2000). Siinä on myös kirjallisuuskatsausta aiempiin sovellutuksiin. Työmarkkinatukea saavien työllistymisestä on vastaavan kaltainen sovellutus raportissa Mustonen ja Viitamäki (2004). 2000-luvun puolella suppeampia ja laajempia erityyppisiä sovellutuksia. Jatkoa tälle tarkastelulle on mm. Viitamäen (2008) vero- ja etuusperustetarkastelu soveltaen tulonjakomallia (TUJA-malli), jota esitellään raportissa Niinivaara ja Viitamäki (2005). Makromallisovellutuksia, kuten yleisen tasapainon malleja (Honkatukia 2009) on perusteltua käyttää silloin, kun säädösmuutoksella voi olettaa olevan vaikutuksia koko kansantalouden tasolla ja etenkin silloin, kun tarkastellaan pitkän aikavälin vaikutuksia. Tulojakomallit tai tässä käytetty tarkastelutapa soveltuvat laskentatyökaluksi silloin, kun halutaan yksityiskohtaista tarkastelua joltakin osa-alueelta.

Tarkastelut voidaan käsitellä myös siitä lähtökohdasta, että työllisyys vähenee ja työttömyys vastaavasti nousee, Tässä verrataan työllistymistä verrattuna työttömyyteen, mutta saatuja tuloksia voidaan käyttää tilanteisiin, joissa työllisyys heikkenee.

Tarkastelu on yleiseltä kannalta katsottuna sovellutus kustannus-hyöty-analyysistä talouden eri toimijoiden, sektoreiden ja koko talouden kannalta.

Vaiheittaisessa menetelmässä on kyse osittaislaskelmista, joissa ensin ei oteta huomioon kaikkia tekijöitä, jotta laskenta voidaan pelkistää ja tehdä ymmärrettäväksi. Sitten eri vaiheissa otetaan mukaan lisätekijöitä, jotta eri tekijöiden merkitys saadaan mukaan mahdollisimman monipuolisesti, mutta kuitenkin käytännölliseltä kannalta riittävän yksinkertaisesti ja pelkistetysti. Makrolähestymistavassa tähdätään kokonaisvaikutuksiin. Makromallin työllisyysosion rakenteesta riippuu, kuinka hyvin työllisyyteen liittyvät erityistekijät saadaan mukaan, mutta parhaimmillaankin myös erillistä tarkastelua tarvitaan tarkennusmielessä ja osaksi hyvin merkityksellisten tekijöiden ottamiseksi huomioon.

Vaiheet on tässä ryhmitelty kolmeen pääryhmään. Ensimmäisessä käsitellään suorat vaikutukset ja nettovaikutukset keskittyen julkisen sektorin budjettivaikutuksiin, sekä nettotyöllisyyden muutoksen vaikutukseen työllistämisen aikaisten hyötyjen ja kustannusten osalta vaiheissa 1-3. Toisessa pääryhmässä tarkastellaan vaikutuksia välillisten vaikutusten osalta vaiheissa 4-6. Kolmannessa pääryhmässä käsitellään talouskasvuvaikutukset vaiheessa 7. Neljännessä pääryhmässä käsitellään työttömyyden rakenne- ja vaikuttavuuskysymyksiä. Viidennessä pääryhmässä käsitellään toimien kytkeytymistä muihin toimiin. Kuudennessa pääryhmässä käsitellään kysymykset makrotalouden näkökulmasta. Tarkasteluissa on tarkoituksenmukaista toimia siten, että käsitellään ensimmäisen pääryhmän asiat, ja muiden pääryhmien asioita käsitellään tarpeen mukaan tapauskohtaisesti.

Seuraavassa käsitellään taloudellisten vaikutusten erittelyä eri toimenpidetapauksissa menetelmän havainnollistamiseksi. Tässä aloitetaan perustapauksena palkkaperusteisesta työllisyydestä, koska siinä ilmenevät menetelmälliset perusasiat. Siitä edetään muihin toimiin, jolloin tulee esille, miten arviointiperiaate muuttuu, kun toimenpide muuttuu. Tämän jälkeen on eräitä esimerkkejä siitä, miten menetelmiä on viime vuosikymmeninä sovellettu eri tilanteissa. Palkkaperusteisen tuen osalta vaikutukset esitetään numeraalisesti perustapauksen osalta. Käytännössä sovellutukset voivat olla hyvin erilaisia, ja luvut voivat muuttua, mutta perustapauksesta ilmenee tarkastelun menetelmä. Muista esimerkeistä esitetään vaikutusmekanismeja ja numeraalinen laskenta vaatii kustakin oman sovellutuksensa, joissa kuitenkin voidaan hyödyntää perustapauksesta ilmeneviä laskennan periaatteita. Olennaista on, että tarkasteluita voidaan tehdä perustekijät huomioonottavina suuruusluokkatarkasteluina, jotka usein ovat riittäviä eri toimenpidevaihtoehtojen vertailuissa ja olennaisten tekijöiden erittelyssä. Sitten kun edetään toteutukseen tähtäävään valmisteluun ja budjetointiin, on laskelmia tarpeen tarkentaa.

VAIHEITTAISEN MENETELMÄN ERI VAIHEET

I SUORAT VAIKUTUKSET

- 1. Askel, menot sellaisenaan*
- 2. Askel, suorat nettovaikutukset*
- 3. Askel, suorat nettovaikutukset palkkausmenojen osalta palkkatukien ja palkkaamisen tapauksissa*

II VÄLILLISET VAIKUTUKSET

4. Askel, välilliset vaikutukset ja niiden vaikutukset nettovaikutuksiin
5. Askel, muun työllisyyden vähenemisvaikutukset työllisyyden lisäysten vastapainona ja niiden vaikutus nettovaikutuksiin
6. Askel, työttömyyden muutos ei vastaa työllisyyden muutosta ja osa vaikutuksesta näkyy työvoiman tarjonnan muutoksena

III TALOUSKASVUVAIKUTUKSET

7. Askel, vaikutus talouskasvuun ja tuottavuuteen

IV RAKENNE- JA MAKROVAIKUTUKSET

8. Askel, työllisyyden ja työttömyyden rakenteen muutoksen merkitys
9. Askel, yhden toimenpiteen eri vaikutukset
10. Askel, julkisen sektorin sisällä tapahtuvat siirrot
11. Askel, toimenpideyhdistelmät
12. Askel, makrolaskelmat ja kerrannaisvaikutukset
13. Askel, erilliset vaikuttavuustutkimukset

6.3 Taloudelliset nettovaikutukset julkiselle taloudelle sekä muut taloudelliset vaikutukset

I SUORAT VAIKUTUKSET

1. Askel, menot sellaisenaan

Menot sellaisenaan ovat työllisyystuen määrä henkilöä kohden keskimäärin. Tuki voidaan maksaa yksityiselle sektorille tai julkiselle sektorille, myös valtion hallinnon yksikölle. Jos valtio palkkaa työllistämistarkoituksessa henkilöitä virastoihin ja muihin tehtäviin, maksetaan koko palkkauskustannus. Tämä voidaan käsitellä vastaavalla tavoin kuin osan palkkauskustannuksia kattava palkkatuki, mutta palkkauskustannukset katetaan kokonaan.

Mahdolliset tila- ja välinekustannukset ja muut kustannukset kuten hallinto- ja kouluttamiskustannukset (ajankäyttö ohjaamiseen) työllistäjälle otetaan huomioon erikseen, jos niillä on merkitystä. Merkitys riippuu työllistämisen palkkausmenojen osuudesta kaikista palkkausmenoista ja siitä, onko vapaita tiloja ja välineitä, jotka muuten olisivat käyttämättä. Myös sillä, millaisiin tehtäviin työllistetään, on merkitystä, mutta koska välineitä ei oteta huomioon tuen määrässä, palkkatuki painottuu käytännössä työvaltaiseen toimintaan tai toimintaan, jossa työllistämisen takia ei erikseen tarvitse hankkia laitteita ja tiloja.

2. Askel, suorat nettovaikutukset

Palkkaustuesta yhteiskunnalle palaavan osuuden laskennassa ei lähdetä liikkeelle tukisummasta, vaan työn hinnasta, josta osa katetaan tukena. Suorat nettovaikutukset lasketaan ensin lähtökohdasta, että tuen vaikutuksesta palkataan henkilö työhön, jota muuten ei tehtäisi. Muut tilanteet käsitellään laskennan seuraavissa vaiheissa.

Nettovaikutukset julkiselle taloudelle työllisyyden lisääntyessä saadaan perustilanteessa siten, että verrataan työtöntä siihen, että hän työllistyy. Tällöin verrataan työn hintaa palkkatyössä työttömyysturvaan. Työn hinnassa palkkaan lisätään työnantajan sosiaaliturvamaksut ja lasketaan, paljonko työn hinnasta tulee julkiselle sektorille. Työttömyysturvassa otetaan huomioon työttömyyspäivärahan ohella työttömyydestä johtuvat asumis- ja toimeentulotuet, jolloin saadaan kokonaistyöttömyysturva. Sitten lasketaan, paljonko kokonaistyöttömyysturvasta tulee julkiselle sektorille. Tarkastelu tehdään suorana vertailuna ottamatta tässä huomioon, korvaako työllistynyt jonkun muun ja mikä tällöin on vaikutus kokonaistyöllisyyteen.

Tässä perustapauksessa sovelletaan keskimääräistilannetta. Menettely on se, että lasketaan työttömyysturvan keskiarvo ottaen huomioon ansiopäivärahaa ja työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa saavat ja ilman tukea olevat. Ajatus on siis se, mikä tilanne on keskimäärin kun työtön tai työttömät työllistyvät ottaen huomioon työttömyyden jakauma. Tähän perusvertailuun saadaan erilaisia muunnoksia, mutta olennaista on, että laskennan peruslogiikka on vastaava eli verrataan siirtymää tilanteesta toiseen kuten tässä työttömyydestä työllisyyteen. Kun verrataan esimerkiksi työmarkkinatukea saavia heidän työllistymiseensä, työttömyysturvana sovelletaan heidän saamaansa työttömyysturvaa ja vastaavasti ansiopäivärahaa saavien työllistymisen kohdalla heidän saamaansa. Myös työllistyneiden erot palkkatasossa voidaan ottaa huomioon. Työmarkkinatukea saavien työllistymisestä on esimerkki Mustosen ja Viitamäen (2004) tutkimuksessa.

Työn hinnasta julkiseen sektoriin palautuvat työnantajan sosiaaliturvamaksut ja palkasta palkansaajan tuloverot ja sosiaaliturvamaksut. Palkansaajan käteen jäävästä tulosta maksetaan lisäksi kulusverot. Näin saadaan käteen jäävä tulo vähennettynä kulusveroilla. Työn hinnan ja näin saadun palkansaajan kaikilla veroilla vähennetyt nettotulon erotus on verojen ja sosiaaliturvamaksujen osuus työn hinnasta. Tämä on verokiila työn hinnassa.

Työttömyysturvasta maksetaan tuloverot työttömyyspäivärahan osalta. Tuloveron jälkeen saadaan työttömän käteen jäävä tulo, josta työtön maksaa kulutuksen yhteydessä kulusverot. Näin saadaan työttömän käteen jäävä tulo vähennettynä kulusverolla. Kokonaistyöttömyysturva vähennettynä työttömän nettotulolla, jossa kaikki verot on vähennetty, on verojen osuus työttömyysturvasta. Tämä on verokiila kokonaistyöttömyysturvassa.

Julkisen sektorin mukaan lukien sosiaaliturvarahastot saama nettohyöty työllistymisestä on suorien vaikutusten osalta verokiila työn hinnassa vähennettynä verokiilalla työttömyysturvassa. Kun valtio maksaa työllistämistukea yrityksille, kolmannelle sektorille tai kotitalouksille, julkisen sektorin saama nettohyöty on verokiilojen erotus vähennettynä tällä tuen määrällä. Kun valtio tai kuntasektori on itse työllistäjä tai valtio maksaa työllistämistukea valtion sektorille tai kunnille, julkisen sektorin saama nettohyöty on verokiilojen erotus vähennettynä työllistämisen kustannuksilla valtiolle tai kunnille.

Kun nettovaikutus tarkastellaan sektoreittain, pilkotaan rahavirrat sen mukaan, mikä sektori ne maksaa ja mikä ne saa. Työn hintaan ja kokonaistyöttömyysturvaan sisältyvät verot ja sosiaaliturvamaksut ovat korvamerkittyjä sen mukaan, mihin ne ohjautuvat, valtiolle, kunnille vai sosiaaliturvarahastoille ja tällä tavalla saadaan niiden osuudet. Nämä lasketaan ensimmäisessä vaiheessa ilman sitä osuutta, minkä valtion kompensoi esimerkiksi kunnille työmarkkinatuen osalta. Se voidaan käsitellä erikseen. Työn hinta vastaavasti kohdistuu työllistäjään siten, että työllistäjän saama työvoimatuki vähennetään kustannuksista ja sitten vähennetään valtion verotuloina saamasta hyödyistä. Kotitalouksien osalta saadaan nettohyöty työllistamisestä kun siitä vähennetään nettohyöty työttömyysturvasta. Nettohyöty työllistymisestä on työn hinta vähennettynä verokiilalla ja nettohyöty kokonaistyöttömyysturvasta kokonaistyöttömyysturva vähennettynä siihen kohdistuvalla verokiilal-

la. Kun välillisiä vaikutuksia ja vaikutuksia kasvuun ei tässä vaiheessa lasketa, tulos on nollasummapeli sillä tavoin, että tuloja jaetaan eri sektoreiden kesken uudelleen ja eri sektoreiden lisäysten ja vähennysten yhteissumma on nolla. Kyse on tältä osin tulojen jakamisesta uudelleen. Siten tällä tavoin laskien esimerkiksi, jos valtiolle tulee kustannuksia työllistamisestä, ne ovat muiden hyötyjä, eikä koko kansantalouden tasolla muodostu kustannuksia. Jos taas valtiolle tulee hyötyjä, se on muilta sektoreilta pois.

Tällaista sektoreittain pilkottua laskelmaa on mahdollista edelleen kehittää niin, että otetaan huomioon esimerkiksi ministeriöiden väliset tulonsiirrot, kun yhdelle aiheutuu kustannuksia esimerkiksi työllistamisestä tai työllisyystuista, ja toiselle tulee säästöjä sosiaaliturvamenoissa, tai tuloja, kuten verotuloja. Tämä on ongelma, jos budjettimenoja käsitellään jättämällä ottamatta huomioon hyödyt, jotka menevät muille. Tämä on vastaava ongelma kuin yleisesti, kun eri toimijoiden kustannusten vastapainoksi tulevat hyödyt siirtyvät muille eikä siksi tällaisia toimia tehdä, vaikka se olisi kokonaistaloudelliselta kannalta edullista. Taloudellinen ohjaus ei tällöin toimi.³

3. Askel, suorat nettovaikutukset palkkausmenojen osalta palkkatukien ja palkkaamisen tapauksissa

Kohdan 2 mukaisesta työn hinnasta julkiselle sektorille palautuvasta hyödystä verotulolisäyksinä ja säästöinä työttömyysturvassa vähennetään tuen määrä. Vastaavasti käsiteltäessä vaikutus valtion budjettitalouden kannalta, valtion maksaman tuen määrä vähennetään valtiolle tulevasta hyödystä. Silloin kun valtio palkkaa henkilöitä työllistämistarkoituksessa, valtiolle tulevasta hyödystä vähennetään palkkausmenot (työn hinta).

³ On tarpeen huomata, että välilliset verot on vertailussa arvioitu karkeasti. Toiseksi tuottavuusero työllistetyin ja keskimääräistä tuottavuutta edustavan työllisen välillä on tässä arvio. Ansiopäivärahaa saavien ansiopäivärahan pohjana olevan mediaanipalkan käyttö verrattuna keskipalkkaan on ollut pohjana laskelmissa, mutta nyt lukua ei ole saatu. 80 % kuvaa suuntaa-antavasti tätä eroa. Eri työllistämistilanteissa työllistettyjen ryhmästä riippuen voidaan käyttää eri kunkin tilanteeseen soveltuvia suhdelukuja. Kolmanneksi lisätyöllisyyden suhde työllistämiseen on tässä tavoitteellisenä. Toinen tapa käsitellä asiaa on asettaa kysymys siten, mikä suhdeluvun olisi oltava, että haluttuihin tavoitteisiin päästäisiin. Kolmas tapa lähestyä asiaa on empiirisiin tutkimuksiin tutkia, mitä tapahtuu. Tällöin on tarpeen ottaa huomioon, että suhdeluku ei sellaisenaan mittaa työllistämisen hyötyä. Mitä korkeampi suhdeluku on, sitä edullisempi toimenpide on, mutta vaikka suhdeluku olisi matala, toimenpide voi olla muista syistä positiivisesti vaikuttava, kuten työttömyyden pahimpien ongelmien välttämisen vuoksi. Neljäs tapa lähestyä asiaa on tehdä herkkyyyslaskelmia sen mukaan kuin suhdeluku vaihtelee.

I Suorat vaikutukset, euroa kuukaudessa

PERUSTILANNE, JOSSA TYÖLLISYYS LISÄÄNTYY TYÖLLISTÄMISEN MÄÄRÄLLÄ			
TYÖN HINTA, PALKKAUSKUSTANNUS	=	2151,74	= PALKKA X TYÖNANTAJAN SOSIAALITURVAMAKSUKERROIN 1770,83 X 1,22
KÄTEENJÄÄVÄ TULO	=	1308,45	= TYÖN HINTA - TYÖNANTAJAN SOSIAALITURVAMAKSUT - PALKANSAAJAN MAKSAMAT VEROT 2151,74 - 380,91 - 462,39
KÄTEENJÄÄVÄ TULO MIINUS VÄLILLISET VEROT	=	1046,76	= KÄTEENJÄÄVÄ TULO - PALKANSAAJAN VÄLILLISET VEROT 1308,45 - 261,69
TYÖTTÖMYYSTURVA	=	900,50	= TYÖTTÖMYYSPÄIVÄRAHA + TOIMEENTULOTUKI TYÖTTÖMYYDEN TAKIA + ASUMISTUKI TYÖTTÖMYYDEN TAKIA 900,50
TYÖTTÖMÄN KÄTEENJÄÄVÄ TULO	=	767,32	= TYÖTTÖMYYSTURVA - TYÖTTÖMYYSPÄIVÄRAHASTA MAKSETTAVAT VEROT 900,5 - 133,18
TYÖTTÖMÄN KÄTEENJÄÄVÄ TULO MIINUS VÄLILLISET VEROT	=	613,86	= TYÖTTÖMÄN KÄTEENJÄÄVÄ TULO - TYÖTTÖMÄN VÄLILLISET VEROT 767,32 - 153,46
HYÖTY TYÖLLISTYMISESTÄ JULKISELLE SEKTORILLE = VEROTU- TULOLISÄYS + SÄÄSTÖ TYÖTTÖMYYS- TURVASSA	=	1457,15	= (PALKANSAAJAN VEROT - TYÖTTÖMÄN VEROT) + SÄÄSTÖ TYÖTTÖMYYSTURVASSA = PALKANSAAJAN MAKSAMAT VEROT - SÄÄSTÖ TYÖTTÖMYYDEN KUSTANNUKSISSA NETTONA = PALKANSAAJAN MAKSAMAT VEROT - TYÖTTÖMÄN KÄTEENJÄÄVÄ TULO MIINUS VÄLILLISET VEROT 843,29 - 286,64 + 900,50
PALKKATUKI TYÖLLISTÄMISESSÄ -Perustuki tai sovellutuksessa käytettävä -Korotettu tuki	=		= PALKKATUEN MÄÄRÄ TAI PALKKAUSKUSTANNUS TYÖLLISTÄJÄ ON VALTIO 551,00 2268,61 1102,00
HYÖTY TYÖLLISTYMISESTÄ JULKISEL- LE SEKTORILLE MIINUS PALKKAUS- MENO	=		= HYÖTY JULKISELLE SEKTORILLE - PALKKATUKI TAI - JULKISEN SEKTORIN PALKKAUSKUSTANNUS
1) TYÖLLISTÄMINEN YKSITYI- SELLE SEKTORILLE	=	906,15	= HYÖTY JULKISELLE SEKTORILLE - PALKKATUKI 1457,15 - 551,00
2) VALTION TYÖLLISTÄMINEN	=	-811,46	= HYÖTY JULKISELLE SEKTORILLE - PALKKAUSKUSTANNUS 1457,15 - 2268,61
3) KUNTIEN TYÖLLISTÄMINEN	=	-811,46	= HYÖTY TYÖLLISTÄMISESTÄ JULKISELLE SEKTORILLE - PALKKATUKI - KUNTIEN PALKKAUSMENO-OSUUS 1457,15 - 551,00 - 1717,61
HYÖDYT TALOUDEN ERI SEKTOREILLE TAI TALOUDEN ERI TOIMIJOILLE	=		=> KUSTANNUSTEN JA HYÖTYJEN KOHDENTAMINEN SEKTOREITTAIN TAI TALOUDEN TOIMIJOITTAIN

Laskennassa sovelletaan seuraavia muuttujia. Tässä ne on esitetty kuukausitasoisina. Henkilövuosilaskennassa ne muunnetaan vuositasolle. Kun kertoimia sovelletaan laskelmiin, joissa kyse on suuremmasta määrästä henkilövuosia, luvut tulevat vastaavasti kerrottaviksi henkilömäärillä

AINEISTO	LASKELMASSA SOVELLETUT 2010 tasot
KUUKAUSIA, YLI 50 TYÖLLISTETTYÄ KOSKEVISSA LASKELMISSA MILJONAA TUNTIA	1,0
KUUKAUSIA	1
TYÖTTÖMIÄ TYÖSSÄ LASKENTASOVELLUTUKSESSA -TÄYSTYÖLLISYYDESSÄ TYÖTTÖMIÄ 50 000	1
TYÖTTÖMIÄ TYÖNHAKIJOITA	285000
TOIMIEN MÄÄRÄ, HENKILÖÄ	5000
PALKKA EUROA/KK	1700
PALKKA LOMARAHAN TAKIA 12,5/12 X PALKKA)	1770,83
TYÖNANTAJAN SOSIAALITURVAMAKSUT, YKSITYISET	21,51
TYÖNANTAJAN SOSIAALITURVAMAKSUT, KUNNAT	28,11
Työnantajan kansaneläkevakuutusmaksu	0
Työnantajan sairausvakuutusmaksu	2,19
Työnantajan työttömyysvakuutusmaksu	2,32
Työnantajan työeläkevakuutusmaksu	17
Työnantajan työttömyysvakuutusmaksu paikallishallinnossa	23,6
Työnantajan ryhmähenkivakuutusmaksu (ei perussovellutuksessa)	
PALKANSAAJAN SOSIAALITURVAMAKSUT JA VEROT, %	9,98
Palkansaajan sairausvakuutusmaksu	2,36
Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu	0,6
Palkansaajan työeläkevakuutusmaksu	5
Kunnallisveroprosentti	18,98
Kunnallisverossa vähennysten osuus	0,685
Valtion tulovero	1,89
TYÖTTÖMYYSTURVA (tässä puolet työmarkkina- ja ansiotukea)	900,5
Työmarkkinatuki euroa/kk	551
Ansiopäiväraha euroa/kk (ansiotuki)	1100
Toimeentulotuki ja asumistuki keskimäärin työmarkkinatuen saajille euroa/kk	150
Palkkatuki, sovellutuksessa käytettävä	551,00
Palkkatuki, perustuki	551,00
Korotettu palkkatuki	1102,00
TYÖTTÖMÄN MAKSAMAT SOSIAALITURVAMAKSUT JA VEROT	16,1
Kunnallisveroprosentti	18,98
Kunnallisverotuksessa verotettavan tulon osuus, %	0,850
VÄLILLISTEN VEROJEN OSUUS, %	20
-Arvioluku noin viidennes. Lukua mahdollista erillisselvityksellä tarkentaa	
TYÖTULOJEN KANSANTUOTEOSUUS, % (tässä 2/3)	66,67
-Noinluku, joka ottaa huomioon yrittäjien työtuloa palkkatyön lisäksi	
TOIMIEN MÄÄRÄ, HENKILÖÄ	5000
KOKONAISTYÖLLISYYS, HENKILÖÄ	2450000
BRUTTOKANSANTUOTE MARKKINAHINTAAN, MRD EUROA	179,10
KOKONAISTYÖLLISYYDEN LISÄYSOSUUS	LISÄYSOSUUS = OSUUSAR-
TARKASTELLULLA SEKTORILLA OSUUTENA	VIO TAI OSUUSKOELUKU
TUKITYÖLLISTEN LUKUMÄÄRÄSTÄ, %	80,00
-Hyöty sitä korkeampi, mitä korkeampi lisäysosuus..	
-Vaihtoehtoja herkkyytlaskelmiin. Kerroin riippuu toimien ja voidaan tehdä koelaskelmia, mikä osuuden olisi olta-	2/3
va, että nettokustannus julkiselle sektorille olisi tavoiteltu, osuus	1/2
TUOTTAVUUSSUHDE, TUOTTAVUUS TUKITYÖSSÄ PER	1/3
TYÖLLISTEN TUOTTAVUUS KESKIMÄÄRIN , % =	80,00
-Arvioluku.. Voi vaihdella riippuen työllistettävistä ja mihin työllistetään	

II VÄLILLISET VAIKUTUKSET

4. Askel, välilliset vaikutukset ja niiden vaikutukset nettovaikutuksiin

Välillisiä hyötyjä työllisyydestä ovat sellaiset kuin vaikutus työmarkkinakelpoisuuteen, pitkittyvän työttömyyden aiheuttamien osaamisen, ja terveyden heikentymisen ehkäisy ja sosiaalisten haittaseurauksen ehkäisy. Myös pienituloisuudesta johtuvan velkaantumisen seuraamukset vähenevät. Tällaiset ongelmat heijastuisivat myös julkiseen talouteen kustannuksina, ja niitä vähentää työttömyyden pitkittymisen katkaisu ja työllistyminen edes pätkittäisesti. Hyötynä on myös työvoiman saataavuusongelmien väheneminen kun on enemmän käytössä työvoimaa, jonka työkyky on säilynyt.

Tällaisten hyötyjen määrällinen mittaaminen on vaikeampaa kuin suorien hyötyjen, jotka saadaan vaikutuksina verotuloihin ja säästöinä kokonaistyöttömyysturvassa, kun sen sijasta maksetaan palkkaa. Siksi tällaisia hyötyjä voidaan tarkastella niitä listaamalla, mutta olisi hyödyksi tehdä myöskin tutkimusta näistä asioista.

5. Askel, muun työllisyyden vähenemisvaikutukset työllisyyden lisäysten vastapainona ja niiden vaikutus nettovaikutuksiin

Muun työllisyyden vähenemisvaikutukset työllisyyden lisäysten vastapainona ja niiden vaikutus nettovaikutuksiin on tärkeä aihe, mutta suuri vaikeus on niiden mittaaminen⁴. Sitä on yritetty tehdä. Vaikutus on tärkeä sen kannalta, että jos työtön työllistyy, työllistyneen ja työttömänä olon osalta suora nettokustannusten vertailu on perusteltua, mutta silloin kun työllistyminen syrjäyttää jonkun muun työttömyyteen, tästä syntyy vastaavasti menetyksiä. Teknisesti tämä voidaan käsitellä siten, että suora nettohyöty kerrotaan prosenttiosuudella, joka kuvaa sitä, kuinka suuri osa työllistyneistä työttömistä on kokonaistyöllisyyden lisäystä. Osuuden mittaamisessa on vaikeus.

Tässä on eri tapoja. Yksi on yrittää empiirisesti mitata asiaa. Toinen on kuvata eri tilanteita ja arvioida tällä tavoin asiaa. Yksi menetelmä on tehdä ”mitä jos” –laskelmia. Tällöin vaikutuksia laskeaan muuntelemalla prosenttiosuutta esimerkiksi soveltamalla lisätyöllisyyden osuutena kolmannes, puolet tai kaksi kolmannesta. Vaikutus tuskin on nolla tai 100 %, mutta näitäkin laskelmia on mahdollista tehdä. Lähellä ”mitä jos” –laskelmia on tavoitteellinen tarkastelu, jossa tavoitteeksi asetetaan, että työpaikat ovat lisätyöllisyyttä tai ne ovat erittäin suuressa määrin lisätyöllisyyttä tai ainakin jossain määrin lisätyöllisyyttä, jolloin laskelmia varten nämä laadulliset ilmaisut muunnetaan prosenttiosuuksiksi. Tärkeä lähestymistapa on selvittää syitä, joiden takia osa työllistymisestä ei ole kokonaistyöllisyyden lisäystä, jolloin voidaan asettaa tavoitteita toimimiseksi niin, että tällaisia syitä voidaan eliminoida ja tulosta parantaa. Vielä yksi menetelmä tehdä laskelmia on toteuttaa kokeilutoimia ja hankkia niistä kokemusta. Tällöin arviointia voidaan tehdä kyselyin ja laskennallisilla keinoilla.

⁴ Vaikutuksia on jonkin verran tutkittu esimerkkinä Aki Kangasharjun (2005) erittely aktiivisesta työvoimapolitiikasta sekä siinä lähteet.

II Välilliset vaikutukset. Askel: muun työllisyyden vähenemisvaikutukset työllisyyden lisäysten vastapainona ja niiden vaikutus netto-vaikutuksiin, euroa kuukaudessa

OSA TUKITYÖPAIKOISTA KORVAA MUITA TYÖPAIKKOJA				
KOKONAISTYÖLLISYYDEN LISÄYS OSUUTENA TUKITYÖLLISYSTEJEN LUKUMÄÄRÄSTÄ, %	=	80,00		LISÄYSOSUUS = OSUUSARVIO TAI OSUUSKOELUKU
HYÖTY TYÖLLISTYMESESTÄ JULKISELLE SEKTORILLE KORVAAVA TYÖLLISYY- SPOISTAEN	=	2098,30	=	(PALKANSAAJAN VEROT - TYÖTTÖMÄN KÄTEENJÄÄVÄ TULO MIINUS VÄLLILLISET VEROT) X LISÄYSOSUUS/100 2622,87
HYÖTY TYÖLLISTYMESESTÄ JULKISEL- LE SEKTORILLE MIINUS PALKKAUS- MENO KORVAAVA OSUUS POISTAEN				
1) TYÖLLISTÄMINEN YKSITYI- SELLE SEKTORILLE KORVAAVA OSUUS VÄHENTÄEN	=	169,40	=	(HYÖTY JULKISELLE SEKTORILLE X LISÄYSOSUUS/100 - PALKKATUKI (900,5 X 80,0/100 - 551,00)
2) VALTION TYÖLLISTÄMINEN KORVAAVA OSUUS JULKISESSA SEKTORISSA VÄHENTÄEN	=	-649,17	=	(HYÖTY JULKISELLE SEKTORILLE - PALKKAUSKUSTANNUS) X LISÄYSOSUUS (900,5 - 2268,61) 80,00 /100
3) KUNTIEN TYÖLLISTÄMINEN KORVAAVA OSUUS JULKISESSA SEKTORISSA VÄHENTÄEN	=	-649,17	=	(HYÖTY TYÖLLISTÄMESESTÄ JULKISELLE SEKTORILLE - PALKKATUKI - KUNTIEN PALKKAUSMENO-OSUUS) X LISÄYSOSUUS (900,5 - 551,00 - 1717,61)
TYÖLLISYYDEN MUUTOS, %				
-Kokonaismuutos	=		=	0,20
-Nettomuutos	=		=	0,16

6. Askel, työttömyyden muutos ei vastaa työllisyyden muutosta ja osa vaikutuksesta näkyy työvoiman tarjonnan muutoksena

Tarjontavaikutus voidaan ottaa huomioon siten, että sen sijaan, että verrattaisiin työllisyyden paranemista työttömyyden alenemiseen, verrataan työllisyyden paranemista työttömyyden alenemiseen ja työvoiman ulkopuolisen työvoiman vähenemiseen siinä suhteessa kuin näin tapahtuu. Tällöin laskelmassa käytetään työvoiman ulkopuolisten saamaa sosiaaliturvaa työttömyysturvan sijasta työvoiman ulkopuolelta työhön siirtyvien kohdalla. Toinen tapa toteuttaa vertailu on verrata työllisyyden muutosta vastaavaan työttömyyden muutokseen ja käsitellä työvoiman tarjonnan muutos siirtymänä työvoiman ulkopuolelta työttömyyteen.

III TALOUSKASVUVAIKUTUKSET

7. Askel, vaikutus talouskasvuun ja tuottavuuteen

Laskentaperiaate vaikutuksessa talouskasvuun on se, että lasketaan työpanoksen suhteellinen muutos ja painotetaan se työtulojen kansantuoteosuudella, kun lasketaan vaikutus arvonlisäykseen. Työtulojen kansantuoteosuuden käyttö perustuu oletukseen, että tuotannontekijätulot vastaavat niiden merkitystä tuotannolle. Todellisuudessa on erilaisia syitä poikkeamille tästä. Laskelmat voidaan tehdä lähtien oletuksen paikkansapitävyydestä. Sitten voidaan tehdä tarkennuksia, jos siihen on perusteita ja se on mahdollista. Se, miten työpanoksen suhteellinen muutos lasketaan ja mitä työtulojen kansantuoteosuuksia täsmällisesti ottaen sovelletaan, riippuu käytettävästä indeksikaavasta. Siihen on olemassa suositeltavia ratkaisuja, mutta jonkin verran harkinnanvaraa riippuen siitä, minkälaisesta kasvuvaikutustarkastelusta on kyse.

Työpanoksen mittarina soveltuvat tehdyt työtunnit silloin, kun käsitellään keskimääräistä työllisyyttä osaamisen ja tuottavuuden suhteen. Osaamistason merkitystä voidaan kuitenkin mitata, ja siihen ovat olemassa tekniset ratkaisut, mutta vaikeus on sellaisen aineiston aikaansaamisessa, joka kuvaisi osaamisen eri puolet riittävän hyvin. Siksi osaamisen vaikutusta kuvaavat mittarit kuvaavat sen merkitystä vain osittain, mutta vaikka näin on, niillä on merkitystä.

Työttömien työllistymisen osalta on tarpeen ottaa huomioon, että työllistyneet eivät tässä tapauksessa vastaa keskimäärin työllisten keskimääräistä tuottavuutta. Työttömien ansiopäivärahan pohjana oleva palkka on myös lähempänä mediaanipalkkaa, jonka ylittävän palkan saa puolet ja alittavan toinen puoli palkansaajista. Tämän ottamiseksi huomioon pitäisi käsitellä työpanosta, joka ei perustu työtunteihin, vaan olisi otettava huomioon, millaisista työtunneista on kyse. Sitä voidaan ottaa huomioon laskemalla työllistyneiden työtuntien vaikutus kaikkiin työtunteihin mukaan kertomalla ne mediaanipalkan ja keskipalkan suhdeluvulla, kuten 0,8:lla, jolloin ne tulevat otetuiksi huomioon 100 %:sti. Esimerkiksi pitkäaikaistyöttömien työllistyessä tehdyt työtunnit otetaan huomioon kertomalla ne pitkäaikaistyöttömien saaman palkan suhteella keskimääräiseen palkkaan.

Talouskasvuvaikutukset voidaan ilmaista rahasummana. Se voidaan sitten jakaa hyödyiksi eri sektoreille.

IV RAKENNE- JA MAKROVAIKUTUKSET

8. Askel, työllisyyden ja työttömyyden rakenteen muutoksen merkitys

Rakenteelliset vaikutukset voidaan käsitellä siitä lähtökohdasta, että kokonaistyöllisyys ei muutu, mutta työttömiä työllistyy, mutta vastaavasti muita jää työttömäksi. Tällöin on merkitystä sillä, ovatko työllistyneet esimerkiksi pitkäaikaistyöttömiä tai ajautumassa pitkäaikaistyöttömyyteen ja työttömäksi jääneet vastaavasti lyhytaikaistyöttömiä. Toiseksi on merkitystä sillä, miten työllisyyden rakenne muuttuu. Tällöin on tarpeen yhdistää kaksi laskelmaa, joissa toinen kuvaa työttömien työllistymisen nettovaikutuksia ja muita taloudellisia vaikutuksia ja toinen vastaavaa asiaa työstä työttömäksi jäävien osalta.

Kuitenkin vertailua voidaan perustellusti yksinkertaistaa jättämällä ottamatta huomioon työllisyyden rakennemuutos ja ottamalla huomioon ainoastaan työttömyyden rakennemuutos. Kun lyhytaikaistyöttömiä on enemmän ja pitkäaikaistyöttömiä vähemmän, verrataan työttömyysturvaa ja vero kiilaa sekä työttömille jäävää tuloa vähennettynä kulutusveroilta näissä kahdessa tilanteessa. Tällöin lyhytaikaistyöttömien työttömyysturva on korkeampi ja myös käteenjäävä työttömyysturva. Verosta huolimatta lyhytaikaistyöttömyys tulee julkiselle sektorille kalliimmaksi kuin pitkäaikaistyöttömyys suorassa vertailussa.

Kuitenkin pitkäaikaistyöttömyydestä tulee enemmän välillisiä haittoja ja kustannuksia myös julkisen sektorin kannalta ja tämä tasoittaa eroa. Kun sosiaalipoliittisena tavoitteena on vähentää haittoja yksilöille ja perheille, se perustelee toimet, joiden seurauksena työttömyys jää lyhytaikaisemmaksi, vaikka kokonaistyöllisyys ei muuttuisikaan, vaan lyhytaikaistyöttömiä on vastaavasti enemmän kun pitkäaikaistyöttömyys vähenee. Jos se tulee julkisen sektorin kannalta kalliimmaksi kuin pitkäaikaistyöttömyys, nettomääräisesti ero on pieni kun vähennetään vastaavasti haitat pitkäaikaistyöttömyydestä.

9. Askel, yhden toimenpiteen eri vaikutukset

Muissa vaikutuksissa otetaan huomioon tarpeellisia muita tekijöitä, kuten muita kuin suoria työvoiman tarjontavaikutuksia, sekä vaikutuksia työelämän kehitykseen sekä työelämän tasa-arvoon. Tässä kyse on yhden toimenpiteen monista vaikutuksista.

Muissa vaikutuksissa tärkeä on läpäisevyyslähtökohta. Se tarkoittaa, että hallinnon eri sektoreiden toimissa ja muissa toimissa on tarpeen ottaa huomioon työllisyysvaikutukset kuten myös työllisyystoimissa muita vaikutuksia. Oikeusministeriön(2007) ohjeet ohjaavat valmistelijoita ottamaan huomioon vaikutukset myös muille alueille. Ohjeissa vaikutukset jäsenetään taloudellisiin vaikutuksiin, ympäristövaikutuksiin, muihin yhteiskunnallisiin vaikutuksiin sekä vaikutuksiin viranomaisten toimintaan. Näissä kussakin on edelleen useita erityyppisiä vaikutuksia. Toimien edullisuuden ja kustannustehokkuuden kannalta on merkitystä, jos samalla toimella on positiivisia ja negatiivisia vaikutuksia muuhun kuin suoraan työllisyyteen. Optimaalisessa tilanteessa positiiviset vaikutukset ovat suuremmat kuin negatiiviset ja työllisyyttä lisäävien vaikutusten rinnalla tulee muita vaikutuksia, jotka ovat positiivisia. Oikeusministeriön (2007, 10) säädösvalmistelun vaikutusarviointiohjeissa todetaankin, että arvioinnin tavoitteena on muodostaa kokonaiskäsitys eri ratkaisuvaihtoehtojen vaikutuksista.

Lain valmistelussa tällaisia seikkoja voidaan ottaa perusteluissa huomioon silloin, kun tällaisilla seikoilla on merkitystä. Tämä voidaan tehdä tuomalla esiin vaikutuksia, vaikkei niitä erikseen mitattaisi. Hallitusten esityksen laatimisoheissa (2004) todetaan, että laajoista hankkeista vaikutusarviointi tulisi tehdä vaikutusaloittain otsikoituna, kun taas suppeammista hankkeista vaikutusarviointi voidaan tehdä yhden otsikon alla, kattaen erityyppiset vaikutukset.

10. Askel, julkisen sektorin sisällä tapahtuvat siirrot

Julkisen sektorin sisällä tapahtuvat tulonsiirrot, askel 10, on keskeinen asia sillä tavoin, ettei lasketa vain hyötyjä työllisyydestä, vaan otetaan huomioon myös vähennysten vaikutus. Velaksi rahoittaminen on tälle analoginen, mutta vaikutuksia muutetaan eri ajankohtien välillä. Erilaiset siirrot voivat olla perusteltuja, koska varojen siirrolla sektoreiden välillä toisiin käyttötarkoituksiin tai ajallisesti voidaan saada parempi lopputulos, mutta tarkastelussa on tärkeää, että ei lasketa vain hyötyjä, vaan myös vähennysten merkitys. Tässä on merkitystä sillä, että suoralla työllistämällä ja suorilla työllisyystuilla saadaan aikaan nopeasti ja kohdistettuja vaikutuksia, mutta samalla on tarpeen ottaa niitä tekijöitä, joita edellä on listattu, että vaikutuksesta saataisiin parhain mahdollinen.

11. Askel, toimenpideyhdistelmät

Toimenpideyhdistelmissä työllisyysvaikutus syntyy eri toimien yhteisvaikutuksena. Siten kyse on siitä, että useat toimet yhdessä aiheuttavat yhdenlaisen vaikutuksen, kun taas kohdassa 9 yhdellä toimella on eri vaikutuksia. Erilaisten yhteisvaikutusten arviointiin on kiinnitetty huomiota oikeusministeriön ohjeissa (2007) ja uudenlaista toimintamallia politiikkatoimien vaikutus- ja vaikuttavuusarviointiin on kehitetty muun muassa valtioneuvoston kanslian taholta (VNK 6/2009).

Kun useat toimet yhdessä saavat aikaan vaikutuksen, olennaista on, että yhteisvaikutus voi olla suurempi tai pienempi kuin erillisten toimien yhteenlaskettu yhteisvaikutus. Syy on se, että toimilla voi olla toisen toimen vaikutusta tehostavia tai vähentäviä vaikutuksia. Etenkin toimenpideyhdistelmien vaikutusten arvioinnissa on tärkeää muodostaa kokonaiskuva vaikutuksista. Sekä Valtioneuvoston kanslia (6/2009) että Valtiontalouden tarkastusvirasto ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että vaikutusten arviointi on jossain määrin sektoroitunutta.

Kuten kohdassa 10 lain valmistelussa tällaisia seikkoja voidaan ottaa perusteluissa huomioon silloin, kun tällaisilla seikoilla on merkitystä. Tämä voidaan tehdä tuomalla esiin vaikutuksia, vaikkei niitä erikseen mitattaisi.

12. Askel, makrolaskelmat ja kerrannaisvaikutukset

Työvoimatukia koskevassa vaiheittaisessa laskelmassa on perusteltua todeta kerrannaisvaikutusten olemassaolo. Jos niitä lasketaan, selkeä menetelmä on laskea tulolisäys, joka kotitalouksille tulee sen kautta, että paremman työllisyyden takia käteenjäävä tulo on suurempi kuin työttömänä. Koska kyseessä ovat pienituloiset, tämä voidaan kaavamaisesti laskea yksityisen kulutuksen lisäykseksi. Tätä voidaan käyttää vaikutuslaskentaan vaihtoehtoisilla tavoilla. Yksinkertainen tapa on laskea tästä karkeasti julkiselle sektorille palautuva osa käyttäen veroastetta. Toinen tapa on jakaa summa arvioidulla työpaikan hinnalla yksityisessä kulutuksessa, jolloin saadaan työllisyyden lisäys ja siitä arvioiduksi julkiselle sektorille palautuva osuus. Työllisyyslisäystä voidaan arvioida myös siten, että lasketaan toimien aikaansaama suora työllisyyslisäys tai lisäys nettomääräisenä (vähentävät vaikutukset vähentäen). Tämän perusteella lasketaan työllisyyden lisäyksen kerrannaisvaikutus käyttäen panos-tuotos-taulukosta johdettua kerrointa yksityisessä kulutuksessa. Karkeassa laskennassa kertoimena voi soveltaa 1,3:a sitä tarpeen mukaan varioiden erilaisten tilanteiden huomioonottamiseksi. Tätä kerrointa voidaan soveltaa myös laskettaessa julkiselle sektorille tulevaa hyötyä työttömän työllistymisestä.

Tällä tavoin työllistymisen hyödyt verrattuna työttömyyteen tulevat suuriksi silloin, kun työpaikat ovat sellaisia, joita muuten ei olisi, eikä julkinen valta rahoita toimia samanaikaisilla muilla supistuksilla. Silloin kun toimenpide rahoitetaan ilman erillisrahoituksen järjestämistä, siitä on siten merkittävä osa itsensä rahoittavaa. Se osa, mikä ei ole itsensä rahoittavaa, tulee katettavaksi muilla

tavoin. Tällöin riippuu kattamisen tavasta ja ajoituksesta esimerkiksi talouden suhdannetilanteen mukaan, mitkä ovat tästä aiheutuvat hyötyjä vähentävät vaikutukset.

Kasvusysäysvaikutukset on mahdollista tehdä arvionvaraisesti päätelmin siitä, onko tällaisia vaikutuksia ja ovatko ne mahdollisesti merkittäviä tai vähäisiä, tai onko kyse toimesta, jolla ei ole kasvusysäysvaikutusta.

13. Askel, erilliset vaikuttavuustutkimukset

Työvoimapolitiikan toimien arvioinnissa on ollut monentyypistä tutkimusta eri maissa ja myös Suomessa. Tällaista arviointitutkimusta tarvitaan toimia suunniteltaessa ja arvioitaessa. Toimia suunniteltaessa on tarpeen hyödyntää jo tehtyä arviointia ja niiden pohjalta tehtyjä päätelmiä. Tuloksia ei silti ole syytä ottaa suoraan sellaisenaan päätöksenteon pohjaksi, vaan on tarpeen ottaa huomioon, kuinka hyvin ne on menetelmällisesti tehty, ottavatko ne huomioon tarpeelliset seikat ja onko suunnitelluissa ja valmistelluissa toimissa erityispiirteitä, jotka on tarpeen ottaa huomioon, ja joilla esimerkiksi pyritään kehittämään toimia paremmiksi.

Vaikuttavuustarkastelun taustalla on lähestymistapaeroja ja näkemyseroja siitä, mikä yhteiskunnan toimien rooli voi olla ja millaisen sen tulee olla. Pyrittäessä objektiiviseen tarkasteluun, jossa tavoitteena on etsiä parhaita mahdollisia toimia, on tarpeen ottaa huomioon, minkälaisen politiikkakokonaisuuden osana toimia tehdään. Osittaistarkasteluiden tulokset ja niiden tulkinta eivät ole kokonaan irrallaan tästä eivätkä siitä, millaiseen taloudelliseen tilanteeseen ne kohdistuvat. On siten hyödyksi esittää myös joitain yleisiä päätelmiä, joita on taustalla toimia valmisteltaessa. Päätöksentekijän kannalta on tarpeen, että eri tekijät esitetään mahdollisimman hyvin, jolloin päätöksentekijä voi sen pohjalta tehdä ratkaisujaan ottaen huomioon myös muita tarpeelliseksi katsomiaan asioita sekä painotuksia.

Yritystuet ja julkisen sektorin palkkaperusteiset tuet

Nettokustannuslaskennassa ei ole periaatteellista eroa siinä, mikä taho on työnantaja palkkatukeen perustuvassa työllistämässä.

Yksi keskeinen vaikuttavuuskysymys on, edesauttaako henkilön tukemiseksi toteutettu toimenpide työllistymistä toimenpiteen jälkeen. Askel askeleella tapahtuvassa arvioinnissa edellä tämä kysymys on jatko välillisiä vaikutuksia koskevalle tarkastelulle kohdassa 4. Työllistymisestä toimenpiteen jälkeen on saatu eroja sen perusteella, onko työllistäminen tapahtunut julkiselle vai yksityiselle sektorille. Tämä on yksi arviointikriteereistä, ja arvioinnissa on tarpeen ottaa huomioon muita olennaisia asioita, kuten seuraavia. Suoria hyötyjä laskettaessa kohdissa 2 ja 3 ja otettaessa tuki huomioon kohdassa 5 eroa ei ole sillä, mihin työllistetään. Myöskään työllistämistä aiheutuvissa välillisissä hyödyissä työllistämisen aikana ja osittain työllistymisen jälkeen, vaikkei lyhyen ajan sisällä työllistyttäisikään uuteen työpaikkaan avoimilla työmarkkinoilla. Myöskään työllistämisaikaisessa kasvu- ja tuottavuusvaikutuksessa ei ole periaatteellista eroa koko talouden tasolla, joskin työstä riippuen niiden suuruudessa voi olla eroa. Ero tulee sektoritarkastelussa, jossa palkkatuen tason ylittävän osan maksaja voi olla yksityinen sektori tai julkinen sektori sen kattaessa koko palkkauskustannuksen. Samoin ei ole eroa kohdan 8 rakenteellisissa vaikutuksissa, kun sen merkitys on pitkäaikaistyöttömyyden katkaisu.

6.4 Tapausesimerkki: Työvoimapoliittisen aikuiskoulutuksen volyyymiä lisätään keskimäärin 5 000 henkilöllä

Tämä työvoimapoliittista aikuiskoulutusta käsittelevä esimerkki on esitetty luvun 3 kehikon mukaisesti työllisyysvaikutusten kannalta julkaisun liitteessä. Tässä käsitellään esimerkkiä taloudellisten vaikutusten kannalta.

Työttömän koulutuksessa arviointi lähtee liikkeellä samalla tavoin kuin arviointi työttömän työllistymisessä, mutta siten, että verrataan työttömänä olevan tilannetta työvoimapoliittisessa aikuiskoulutuksessa olevan tilanteeseen. Tällöin etuus jonkin verran nousee verrattuna työttömänä olon tilanteeseen. Laskelmassa voidaan verrata työttömän tilannetta keskimäärin työvoimakoulutuksessa olevan tilanteeseen keskimäärin. Etuuskien noususta koulutuksessa kuitenkin jonkin verran menee kuluihin, joita työttömällä ei ole. Silloin, jos koulutettava on ollut aiemmin työmarkkinatuella, etuuden nousu on merkittävä, mutta vähäisempi ansiopäivärahaa saavalla. Julkisen sektorin kannalta korkeammat etuudet aiheuttavat lisäkustannusta, joka ei siltä osin palaa julkiselle sektorille kuin on kyse koulutettavan ylläpito- ja matkakuluista paitsi välillisten verojen osuudelta.

Suuri ero työvoimapoliittisessa koulutuksessa verrattuna työllistämiseen tulee aikuiskoulutuksen järjestämiskustannuksista ja niiden kattamisesta koulutuksen järjestäjälle. Tästä julkiseen sektoriin palaavat opettajien maksamat verot välilliset verot mukaan lukien ja sosiaaliturvamaksut, jolloin palkkausmenojen osuudesta eläkemaksut mukaan lukien julkiselle sektorille (työeläkerahastot mukaan lukien) palautuvana osuutena voi suuntaa-antavasti käyttää 60 % tai jonkin verran enemmän. Välinekustannuksista palautuu välillisten verojen osuus. Tilakustannuksista palautuu osuutta välillisesti sitä kautta, että tilat on rakennettu ja palkkausmenoista rakentamisessa on palautunut verosuus jo aiemmin ja lisäksi julkinen sektori perii muita kuluja. Sillä, että koulutustiloja rakennetaan, on merkitystä julkisen talouden verotulojen kannalta, ja jos laskentaa on mahdollista tarkentaa, tämän osuutta voidaan arvioida käyttämällä palkkausmenojen osuutta rakentamisessa ja verojen ja maksujen osuutta siitä ja soveltamalla saatua prosenttiosuutta koulutuksen tilakustannuksiin.

Väline- ja tilakustannuksista julkiselle sektorille palautuva osuus lisätynä koulutukseen etuuksista julkiselle sektorille palautuvaan osuuteen on työvoimapoliittisesta aikuiskoulutuksesta julkiseen sektoriin palautuvaa osuutta. Tämä vähennetään koulutusmenoista ja saatua nettomenoa verrataan työttömyydestä julkiselle sektorille aiheutuvaan nettokustannukseen. Tällä tavoin saadaan koulutuksen suora nettokustannus työttömän kohdalla verrattuna työttömyyteen. Jos vertailu kohdistuu työstä koulutukseen siirtyvään, voidaan soveltaa samaa laskelmaa siitä lähtökohdasta, että vaihtoehdoisessa tilanteessa, jos ei olisi koulutusta, olisi enemmän työttömiä. Voidaan myös verrata työvoiman ulkopuolella sosiaalisilla etuuksilla olevan tilannetta siihen, että hän siirtyy koulutukseen. Tällöin julkisen sektorin nettokustannus koulutuksessa nousee suuremmaksi verrattuna vaihtoehtoon, jossa työttömiä koulutetaan, koska muut kuin työttömät saavat pienempiä sosiaalietuuksia tai eivät saa etuuksia. Työssä olevia koulutettaessa vaikutus on päinvastainen. Tällä tavalla voidaan verrata muitakin siirtymiä työmarkkinoilla ja työmarkkinoiden ulkopuolelta työmarkkinoille tai siirtymiä työmarkkinoiden ulkopuolelle. Vertailut tehdään vastaavalla periaatteella kuin perustapaus, jossa työtön siirtyy työhön, mutta luvut ovat aina erilaiset riippuen siitä, mitä siirtymiä verrataan.

Merkittävä ero työvoimakoulutuksessa verrattuna työllistämiseen tulee kasvuvaikutustarkastelusta. Tilanne voidaan jäsentää kolmeen perustapaukseen.

Ensimmäisessä tapauksessa koulutuksesta ei ole apua työllistymiseen, jolloin koulutuksen vaikutus on koulutusaikainen tilanne verrattuna työttömyyteen tai muuhun vaihtoehtoon lisättynä koulutuksen vaikutuksella sen jälkeiseen työttömyysturvaan. Siksi tältä osin on tarpeen verrata ansiopäivärahaa saavaa työmarkkinatuen saajaan julkisen sektorin kannalta.

Toisessa tapauksessa koulutus johtaa työllistymiseen, mutta työpaikat eivät kaiken kaikkiaan lisäänty. Tästä seuraa niitä hyötyjä kuin tarkasteltaessa työttömyyden rakenteen muutosta (askel 8).

Kolmannessa tapauksessa koulutus johtaa siihen, että täytetään sellaisia työpaikkoja, joita muuten ei täytettäisi, ja tehdään sellaista työtä, jonka takia työllisyys paranee. Jos työ ei tällöin ole koulutusta vastaavaa, koulutuksella on kuitenkin ollut merkitystä ihmisten saamiselle työelämään ja työllisyyden lisäyksen kannalta. Jos työ on lisäksi koulutusta vastaavaa, tästä syntyy hyötyä.

Työllisyyden ja työpanoksen lisäyksen kasvuvaikutuksen laskentaperiaate on seuraava. Työllisten määrä muunnetaan tehtyjen työtuntien määräksi. Sitten lasketaan tehtyjen työtuntien muutos toimien ansiosta prosentteina verrattuna muutoin tapahtuvaan muutokseen. Tämä painotetaan työtulojen kansantuoteosuudella, koska näin saadaan työn kasvuvaikutus. Kun osaaminen lisäksi nousee, sille laaditaan indeksi. Sillä kerrotaan tehtyjen työtuntien kehitystä kuvaava indeksi, jossa on mukana määrällinen muutos toimien vaikutuksesta. Tästä lasketaan prosenttimuutos toimien ansiosta verrattuna muutoin tapahtuvaan kehitykseen. Tämä kerrotaan työtulojen kansantuoteosuudella.

Näin lasketut painotetut prosenttimuutokset (ilman osaamisen muutoksen ottamista huomioon tai ottamalla se huomioon) kuvaavat kasvuvaikutusta prosentteina kansantuotteesta. Rahasummavaikutus saadaan tällä prosentilla kansantuotteesta. Siitä voidaan arvioida julkisen sektorin saama osuus käyttämällä hyväksi veroastetta. Siihen voidaan lisätä työttömyyden muiden kustannusten alenemisen vaikutus siltä osin kuin työllisyyden lisäys alentaa työttömyyttä. Hyötyä julkiselle sektorille voidaan verrata julkiselle sektorille aiheutuviin koulutuksen rahoituskustannuksiin. Jos työllisyys lisääntyy kolmannen tapauksen mukaisesti, saadaan helposti hyvin edullisia hyöty-kustannussuhteita. Vaikeus on kuitenkin sen arvioinnissa, missä määrin kokonaistyöllisyys lisääntyy suhteessa koulutuksen määrään. Käytännössä liikutaan tapauksen kaksi ja kolme välillä. Laskelmat voidaan kuitenkin tehdä myös tavoitteellisina lähtökohdasta, että tavoite on esimerkiksi, että 2/3 tai puolet koulutuksesta on työllisyyttä lisäävää. Heikommassa tapauksessa vaikutus olisi kolmannes. 100 %:n tulos tai 0 %:nen tulos ovat rajoja, joiden välillä liikutaan.

Jos arvioidaan, että työpanoksen tuottavuus on alle keskimääräisen, tehtyjen työtuntien muutos voidaan painottaa tätä kuvaavalla suhteella, kuten 80 %:lla. Työtulojen kansantuoteosuutena voidaan käyttää 2/3, jolloin mukaan on arvioitu yrittäjien työtuloa. Kun mennään tarkempaan laskentaan, pitäisi yrittäjien työtulosta olla laskelma. Jos se halutaan välttää, voidaan tehtyjen työtuntien kehityksen kuvaajana käyttää palkansaajien tehtyjä työtunteja ja työtulona palkansaajien työtulojen kansantuoteosuutta työnantajan sosiaaliturvamaksut mukaan lukien.⁵

Työvoimapolitiittiseen aikuiskoulutukseen sovellettavaa tarkastelua voidaan soveltaa myös muuhun koulutukseen.

⁵ Kun laskentaa halutaan teknisesti parantaa, käyttökelpoinen tapa on soveltaa Törnqvist-indeksejä, joissa muutokset kuvataan muutossuhteina, joista lasketaan luonnolliset logaritmit. Ne painotetaan peräkkäisten vuosien tai ajankohtien kansantuoteosuuksien keskiarvoilla. Saaduista luvuista lasketaan indeksiluvut eksponentti-laskennalla. Käytännössä voidaan soveltaa tavanomaista prosenttilaskentaa, mutta jos tarkastellaan kehitysuria, se aiheuttaa epätarkkuutta ja Törnqvist-laskenta on eräs käyttökelpoinen ja kyllin tarkka.

Työvoimapolitiisessa aikuiskoulutuksessa vaikutusarvioinnissa lasketaan koulutusaikainen ja koulutuksen jälkeinen taloudellinen vaikutus. Vastaava erottelu selkeyttää myös työvoimatukien vaikutustarkastelua. Niissä lisätekijänä tulee otettavaksi huomioon työssä oppiminen tukityön ansiosta. Tällä tavoin tukiin liittyy työtä ja koulutusta. Vastaavasti työvoimapolitiiseen koulutukseen voi sisältyä työharjoittelua. Tässä tulee esiin tärkeä seikka. Työvoimapolitiikan toimiin liittyy oppiminen ja osaamisen kehittäminen pienessä tai suuremmassa määrin kuten myös työmarkkinakelpoisuuden säilyttäminen, mikä vaikuttaa siten, että osaamista ei menetetä. Osaamisen kehittämistä ja muita osaamisvaikutuksia voidaan puolestaan käsitellä investointeina työvoimaan, jossa kustannukset tulevat välittöminä (suorat ja muut hyödyt vähentäen) ja hyödyt tulevat suurelta osin myöhemmin, mikä on investointien ominaisuus. Tämä tuo hyödyllisen näkökulman näihin tarkasteluihin.

I Suorat vaikutukset, miljoonaa euroa vuodessa

PERUSTILANNE, JOSSA TYÖLLISYYS LISÄÄNTYY TYÖLLISTÄMISEN MÄÄRÄLLÄ			
TYÖN HINTA, PALKKAUSKUSTANNUS	=	129,10	= PALKKA X TYÖNANTAJAN SOSIAALITURVAMAKSUKERROIN 106,25 X 1,22
KÄTEENJÄÄVÄ TULO	=	78,51	= TYÖN HINTA - TYÖNANTAJAN SOSIAALITURVAMAKSUT - PALKANSAAJAN MAKSAMAT VEROT 129,10 - 22,85 - 27,74
KÄTEENJÄÄVÄ TULO MIINUS VÄLILLISET VEROT	=	62,81	= KÄTEENJÄÄVÄ TULO - PALKANSAAJAN VÄLILLISET VEROT 78,51 - 15,70
TYÖTTÖMYYSTURVA	=	54,03	= TYÖTTÖMYYSPÄIVÄRAHA + TOIMEENTULOTUKI TYÖTTÖMYYDEN TAKIA + ASUMISTUKI TYÖTTÖMYYDEN TAKIA 54,03
TYÖTTÖMÄN KÄTEENJÄÄVÄ TULO	=	46,04	= TYÖTTÖMYYSTURVA - TYÖTTÖMYYSPÄIVÄRAHASTA MAKSETTAVAT VEROT 54,03 - 7,99
TYÖTTÖMÄN KÄTEENJÄÄVÄ TULO MIINUS VÄLILLISET VEROT	=	36,83	= TYÖTTÖMÄN KÄTEENJÄÄVÄ TULO - TYÖTTÖMÄN VÄLILLISET VEROT 46,04 - 9,21
HYÖTY TYÖLLISTYMISESTÄ JULKISELLE SEKTORILLE = VEROTU- TULOLISÄYS + SÄÄSTÖ TYÖTTÖMYYS- TURVASSA	=	87,43	= (PALKANSAAJAN VEROT - TYÖTTÖMÄN VEROT) + SÄÄSTÖ TYÖTTÖMYYSTURVASSA = PALKANSAAJAN MAKSAMAT VEROT - SÄÄSTÖ TYÖTTÖMYYDEN KUSTANNUKSISSA NETTONA = PALKANSAAJAN MAKSAMAT VEROT - TYÖTTÖMÄN KÄTEENJÄÄVÄ TULO MIINUS VÄLILLISET VEROT 50,60 - 17,20 + 54,03
PALKKATUKI TYÖLLISTÄMISESSÄ -Perustuki tai sovellutuksessa käytettävä -Korotettu tuki	= = =	 66,12	= PALKKATUEN MÄÄRÄ TAI PALKKAUSKUSTANNUS TYÖLLISTÄJÄ ON VALTIO 33,06 136,12 66,12
HYÖTY TYÖLLISTYMISESTÄ JULKISELLE SEKTORILLE MIINUS PALKKAUSMENO	=		= HYÖTY JULKISELLE SEKTORILLE - PALKKATUKI TAI - JULKIISEN SEKTORIN PALKKAUSKUSTANNUS
1) TYÖLLISTÄMINEN YKSITYSELLE SEKTORILLE	=	54,37	= HYÖTY JULKISELLE SEKTORILLE - PALKKATUKI 87,43 - 33,06
2) VALTION TYÖLLISTÄMINEN	=	-48,69	= HYÖTY JULKISELLE SEKTORILLE - PALKKAUSKUSTANNUS 87,43 - 136,12
3) KUNTIEN TYÖLLISTÄMINEN	=	-48,69	= HYÖTY TYÖLLISTÄMISESTÄ JULKISELLE SEKTORILLE - PALKKATUKI - KUNTIEN PALKKAUSMENO-OSUUS 87,43 - 33,06 - 103,06
HYÖDYT TALOUDEN ERI SEKTOREILLE TAI TALOUDEN ERI TOIMIJOILLE	=>		= KUSTANNUSTEN JA HYÖTYJEN KOHDENTAMINEN SEKTOREITTAIN TAI TALOUDEN TOIMIJOITTAIN

II Välilliset vaikutukset. Askel: muun työllisyyden vähenemisvaikutukset työllisyyden lisäysten vastapainona ja niiden vaikutus netto-vaikutuksiin, 5000 työllistä, miljoonaa euroa vuodessa

OSA TUKITYÖPAIKOISTA KORVAA MUITA TYÖPAIKKOJA		LISÄYSOSUUS = OSUUSARVIO TAI OSUUSKOELUKU	
KOKONAISTYÖLLISYYDEN LISÄYS OSUUTENA TUKITYÖLLISYYSTEN LUKUMÄÄRÄSTÄ, %	= 80,00		
HYÖTY TYÖLLISTYMISESTÄ JULKISELLE SEKTORILLE KORVAAVA TYÖLLISYYS POISTAEN	= 125,90	(PALKANSAAJAN VEROT - TYÖTTÖMÄN KÄTEENJÄÄVÄ TULO MIINUS VÄLILLISET VEROT) X LISÄYSOSUUS/100 157,37	80,00 /100
HYÖTY TYÖLLISTYMISESTÄ JULKISELLE SEKTORILLE MIINUS PALKKAUSMENO KORVAAVA OSUUS POISTAEN			
1) TYÖLLISTÄMINEN YKSITYISELLE SEKTORILLE KORVAAVA OSUUS VÄHENTÄEN	= 10,16	(HYÖTY JULKISELLE SEKTORILLE X LISÄYSOSUUS/100 - PALKKATUKI (54,03 X 80,0/100 - 33,06)	
2) VALTION TYÖLLISTÄMINEN KORVAAVA OSUUS JULKISESSA SEKTORISSA VÄHENTÄEN	= -38,95	(HYÖTY JULKISELLE SEKTORILLE - PALKKAUSKUSTANNUS) X LISÄYSOSUUS (54,03 - 136,12)	80,00 /100
3) KUNTIEN TYÖLLISTÄMINEN KORVAAVA OSUUS JULKISESSA SEKTORISSA VÄHENTÄEN	= -38,95	(HYÖTY TYÖLLISTÄMISESTÄ JULKISELLE SEKTORILLE - PALKKATUKI - KUNTIEN PALKKAUSMENO-OSUUS) X LISÄYSOSUUS (54,03 - 33,06 - 103,06)	80,00 /100
TYÖLLISYYDEN MUUTOS, %			
-Kokonaismuutos	=	0,20	
-Nettomuutos	=	0,16	

III Talouskasvuvaikutukset, 5000 työllistettyä, miljoonaa euroa

KOKO TALOUDEN TASO		KOKONAISTYÖLLISYYDEN SUHTEELLINEN MUUTOS X TYÖTULON KANSANTUOTEOSUUS X TUOTTAVUUSSUHDE	
KASVUVAIKUTUS	=		
- Työllistyminen, henkilöä	5000		
- Työlliset, nettovaikutus	4000		
- Kasvuvaikutus, %	= 0,09	(0,16	66,67 /100 X 80,00 /100)
- Kasvuvaikutus, milj euroa	= 155,95		
TUOTTAVUUSSUHDE	= 80,00		
KASVUVAIKUTUS SEKTOREITTAIN			
		TUOTTAVUUS TUKITYÖSSÄ PER TYÖLLISTEN TUOTTAVUUS KESKIMÄÄRIN	
		ERI SEKTOREITTEIN OSUudet KANSANTUOTTEEN LISÄYKSESTÄ PELKISTETYSSÄ LASKELMASSA KANSANTUOTEOSUUKSIEN PERUSTEELLA SEKTOREITA YRITYKSET JA YHTEISÖT, JULKINEN SEKTORI (VALTIO, KUNNAT, SOSIAALITURVARAHASTOT, KOTITALOUDET (TYÖTTÖMIEN KOTITALOUDET, MUUT)	

7. Johtopäätöksiä

Säädösvalmistelua on pyritty jatkuvasti kehittämään viime vuosien aikana erilaisissa hankkeissa (muun muassa paremman säätelyn ministeriryhmä sekä erilaiset työryhmät ja kehittämishankkeet). Kuitenkin säädösvalmistelussa on selvitysten mukaan edelleen paljon puutteita (mm. Valtioneuvoston kanslia 2010). Vaikutusarvioinneista todetaan (emt. s. 15), että vaikutusarvioinnit ovat liian suppeita ja resurssit arviointien tekoon liian pienet ja vaikutusarvioinnit jäävät usein yleistiedon varaan. Lisäksi todetaan, että laajempia vaikutusarviointeja pystytään tekemään pääasiassa silloin, kun tarvittavat aineistot ja osaaminen ovat olemassa. Työllisyysvaikutusten osalta voi todeta, että niistä löytyy hyvin usein ainakin yleisluonteinen maininta – mutta melko usein ei juuri muuta (Riihinen 2009).

Vaikka resurssien vähäisyys ja toisaalta tilastotiedon puute todetaan puutteellisten vaikutusarviointien taustatekijöiksi, ei laajamittaista vaikutusarviointeihin käytettävien resurssien lisäystä voi pitää realistisena. Sen sijaan ohjeistuksen avulla voidaan pyrkiä siihen, että rajallisia resursseja käytetään hyvin siten, että valmistelijat löytävät tehokkaasti vaikutusarvioinnin taustaksi tarvittavan olemassa olevan tilastotiedon ja jo aiemmin tehdyn tutkimustiedon. Jo tämän tiedon systemaattisempi käyttäminen parantaisi valmistelun laatua. Vaikutusarviointien laatua ja resurssien tehokasta käyttöä voi pyrkiä parantamaan myös sitä kautta, että valmistelijat pystyvät näkemään jo mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, milloin varsinainen (tutkimukseen perustuva) vaikutusarvio on syytä tehdä. Tämä edellyttää keskeisten vaikutusmekanismien tunnistamista. Vaikutusmekanismien tunnistaminen sinänsä voi olla osa vaikutusarviota myös silloin, kun numeerisia arvioita ei voida tehdä. Tavoitteena on, että työ- ja elinkeinoministeriön verkkosivustojen materiaali tukisi säädösvalmistelua näistä näkökulmista.

Työllisyys- ja taloudelliset vaikutukset kytkeytyvät usein toisiinsa. Tämä tulee esille luvussa 6 esitetyissä kahdessa esimerkissä, jossa taloudellisia vaikutuksia on arvioitu vaiheittaisen laskentamenetelmän avulla. Vaikutukset valtiontalouteen voidaan laskea olettaen tietty työllisyysvaikutus ja näissä esimerkeissä taloudelliset vaikutukset riippuvat vahvasti siitä, millaisia työllisyysvaikutukset lopulta ovat. Yksi tapa on tehdä erilaisiin vaihtoehtoihin oletuksiin perustuvia laskelmia. Laskelmiin ohella voidaan – ja pitäisi – hyödyntää aiemmin tehtyä empiiristä tutkimusta. Esimerkiksi erilaisien työllistämistoimenpiteiden työllisyysvaikutuksista on melko paljon empiiristä tutkimusta, johon taloudellisten vaikutusten laskelmassa voidaan nojata.

Sekä luvuissa 3-5 kuvatussa kehikossa että luvussa 6 kuvatussa vaiheittaisessa menetelmässä erilaisilla välillisillä vaikutuksilla on tärkeä rooli. Artikkelissa kuvatun kehikon avulla voidaan tunnistaa näitä vaikutuksia, mutta yleensä niiden numeerinen arviointi vaatii empiiristä tutkimusta. Myös aiemmin tehtyä empiiristä tutkimusta voitaisiin hyödyntää nykyistä useammin vaikutusarvioinnin päätelmissä. Tutkimustulosten perusteella tehtävissä johtopäätöksissä on kuitenkin otettava huomioon erilaisia varauksia. Ne voivat liittyä esimerkiksi siihen, millainen rooli markkinatilanteella on tulosten kannalta tai miten tulokset voivat poiketa erilaisissa suhdannetilanteissa. Kaiken kaikkiaan nykyistä systemaattisempi kysymyksenasettelu, tutkimustulosten laajempi hyödyntäminen ja tutkimusmenetelmien ymmärtäminen voivat parantaa säädösvalmistelun vaikutusten arviointia silloinkin, kun varsinaista uutta vaikutusarviota ei katsota tarpeelliseksi.

Lähteet

Aho, Simo – Koponen, Hannu (2007); Työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistuneiden seuranta II. Tutkimus rekisteriaineistosta vuosilta 2002-2005, työministeriö, Helsinki

Ahonen Pertti – Tala Jyrki – Hämäläinen Kari (2009): Poliitiikkatoimien vaikuttavuusarvioinnin menetelmien ja toimintatapojen kehittäminen: esiselvitys. Sektoritutkimuksen neuvottelukunta (2009).

Alatalo, Johanna – Räisänen, Heikki (2009); Työttömyysturvan uudistuslinjausten ex ante – vaikutusarviointia, TEM-analyyseja 10/2009, työ- ja elinkeinoministeriö, www.tem.fi, viitattu 30.4.2010

Alatalo, Johanna – Räisänen, Heikki (2010); Työllisyysvaikutusten arviointi säädösvalmistelussa. Työpoliittinen aikakauskirja 2/2010, työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki

Asplund, Rita (2009); Työmarkkinoiden toiminnan ja toimivuuden vaikutus työllisyyteen ja työttömyyteen. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, työ ja yrittäjyys 40/2009, Helsinki

Duell, Nicola - Grubb, David - Singh, Shruti (2009); Activation Policies in Finland, OECD Social, Employment and Migration working papers No 98, Paris

Hakola, Tuulia – Uusitalo, Roope (2005); Eläkevakuutusmaksujen vaikutus rekrytointeihin ja irtisanomisiin, Eläketurvakeskus, raporteja 2005:2

Hallitusten esitysten laatimisohteet. Oikeusministeriön julkaisu 2004:4.

Honkatukia, Juha (2009), Vattage - A dynamic, applied general equilibrium model of the Finnish economy. VATT-tutkimuksia 150.

Hynninen, Sanna-Mari – Ritsilä, Jari – Haapanen, Mika – Storhammar, Esa (2007); Investointiavustusten työllisyysvaikutukset ja niiden arviointi. Työpoliittinen tutkimus 336, työministeriö, Helsinki

Hämäläinen Kari (2009): Kvantitatiivinen politiikka-arviointi – Esiselvityksen taustamuistio. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Muistiot 3 huhtikuu 2009.

Hämäläinen, Kari – Nykyri, Elina - Uusitalo, Roope – Vuori, Jukka (2007); Ovatko vaikuttavuusarviot kohdallaan? Esimerkkinä työnhakukoulutus, työpoliittinen tutkimus 329, työministeriö, Helsinki

Hämäläinen, Kari – Tuomala, Juha (2006); Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutusten arviointi, työpoliittinen tutkimus 315, työministeriö, Helsinki

Ilmakunnas Seija – Junka Teuvo – Uusitalo Roope (2008): Poliitiikkatoimenpiteiden arviointi – mitä, miten, miksi. Teoksessa Ilmakunnas Seija – Junka Teuvo – Uusitalo Roope (toim.): Vaikuttavaa tutkimusta – miten arviointitutkimus palvelee päätöksenteon tarpeita. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. VATT-julkaisuja 47, 1-10.

Kangasharju, Aki (2005), Do Wage Subsidies Increase Employment in Subsidised Firms. VATT keskustelualoitteita 378. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.

Korkeamäki, Ossi – Uusitalo, Roope (2009); Employment and wage effects of a payroll-tax cut: Evidence from a regional experiment, *International Tax and Public Finance*, 16(6), pp. 753-772

Kyyrä, Tomi – Ollikainen, Virve (2006); To Search or not to Search? The Effects of UI Benefit Extension for the Elderly Unemployed, VATT DP 400; Government Institute for Economic research, Helsinki

Kyyrä, Tomi – Wilke, Ralf (2006); Reduction in the Long-Term Unemployment of the Elderly: A Success Story from Finland Revised, VATT DP 396, Government Institute for Economic Research, Helsinki

Layard, Richard – Nickell, Stephen – Jackman, Richard (2005); Unemployment. Macroeconomic performance and the labour market, Oxford University Press

Luukkonen, Antti – Korkeamäki, Ossi – Kyyrä, Tomi (2005); Aktiivinen työvoimapolitiikka yritysten näkökulmasta, työpoliittinen tutkimus 270, työministeriö, Helsinki

Mustonen, Esko ja Viitamäki Heikki (2004); Työmarkkinatueltta ansiotyöhön. Vaikutukset valtion ja kuntien menoihin. VATT muistioita 65. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.

Niinivaara, Reino ja Viitamäki, Heikki (1.1.2005), TUJA-käsikirja. Verotuksen ja etuuksien mikrosimulointimalli. VATT muistioita 72. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.

Nio, Ilkka – Sardar, Paula (2009); Työvoimapolitiittisilta toimenpiteiltä sijoittuminen vuosina 2006 ja 2007, TEM analyysija 18/2009, työ- ja elinkeinoministeriö, www.tem.fi, viitattu 30.4.2010

Oikeusministeriö 2007. Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet. Julkaisu 6. <http://www.om.fi/Etusivu/Parempisaantely/Vaikutustenarviointi/Saadosehdotustenvaikutustenarviointiohjeet>, viitattu 10.5.2010.

Politiikkatoimien vaikutusarvioinnin kehittäminen – Kuinka parantaa tiedonkäyttöä poliittisessa päätöksenteossa. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 6/2009, <http://www.vnk.fi/julkaisut/listaus/julkaisu/fi.jsp?oid=277419>, viitattu 10.5.2010.

Rantala, Juha (2008); Varhainen eläkkeelle siirtyminen, ETK:n tutkimuksia 2008:1; Eläketurvakeskus, Helsinki

Riihinen Taina (2009); Muistio Paremman sääntelyn neuvottelukunnalle 27.4.2009.

Schellhaass, Horst-Manfred (1991); Evaluation strategies and methods with regard to Labour Market Programmes: A German Perspective. In: *Evaluating Labour Market and Social Programmes*. OECD, Paris

Schmid, Günther – O'Reilly, Jacqueline – Schömann, Klaus (1996); Theory and methodology of Labour Market Policy and Evaluation: An Introduction. In: *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Edward Elgar, Cheltenham

Skog, Harri – Räisänen, Heikki (1996); Toimivampiin työmarkkinoihin. Selvitysmiesten raportti työvoimapolitiittisen järjestelmän uudistamiseksi. Työministeriö, Edita, Helsinki

Tiainen, Pekka (2000), Työttömyyden kustannukset 1990-luvun Suomessa. Yhteiskuntapolitiikka 3/2000. <http://www.stakes.fi/yp/2000/3/003tiainen.pdf> , viitattu 6.10.2010

Työllisyysvaikutusten arviointi. Hankkeiden työllisyysvaikutusten vaiheittainen yhteenlaskenta, <http://lomake.fi/forms/pdf/TM/TEM302/fi> , viitattu 21.4.2010

Uusitalo, Roope (2009) Työn verotuksesta ja työllisyydestä. Muistio verotyöryhmälle. http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/012_veroryhma/06_esitysaineisto/Tyon_verotus_Uusitalo_12_062009_muistio.pdf, viitattu 21.4.2010

Valtioneuvoston kanslia (2010); Lainvalmistelun laatua koskeva selvitys. Hankkeen loppuraportti. <http://senaattori.vn.fi/saadostvalmistelu/uutiset/Sivut/Lainvalmistelunlaatuakoskevaselvitys.aspx>, viitattu 10.5.2010.

Vihriälä Vesa (2008): Poliitiikka-analyysi (talous)politiikassa. Teoksessa Ilmakunnas Seija – Junka Teuvo – Uusitalo Roope (toim.) Vaikuttavaa tutkimusta – miten arviointitutkimus palvelee päätöksenteon tarpeita. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. VATT-julkaisuja 47, 11-38.

Viitamäki Heikki (2009), Vuoden 2009 talousarvioesityksen vero- ja etuusperustemuutosten vaikutukset. VATT-keskustelualoitteita 462.

LIITTEET

Kuvitteellinen esimerkki: aktiivisen työvoimapolitiikan rahoitusta koskevien säädösmuutosten seurauksena työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen volyymia lisätään matalasuhdanteessa keskimäärin 5000 hengellä

-tässä pyritään arvioimaan 5000 hengen koulutusvolyymin lisäyksen työllisyysvaikutuksia
 -tavoitteena on välitön avoimen työttömyyden alentaminen ja osaamisen parantaminen odotettavaa työvoiman kysynnän kasvua varten
 -linkkejä: aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuutta Suomessa on tutkittu esim. seuraavissa töissä: **Luukkonen – Korkeamäki – Kyyrä (2005)** Aktiivinen työvoimapolitiikka yritysten näkökulmasta, Työpoliittinen tutkimus 270; **Hämäläinen – Tuomala (2006)** Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutusten arviointi, Työpoliittinen tutkimus 315; **Aho – Koponen (2007)** Työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistuneiden seuranta II, Työpoliittinen tutkimus 324; **Hämäläinen – Nykyri – Uusitalo – Vuori (2007)** Ovatko vaikuttavuusarviot kohdallaan? Työpoliittinen tutkimus 329; **Nio – Sardar (2009)** Työvoimapolitiittisilta toimenpiteiltä sijoittuminen vuosina 2006 ja 2007, TEM-analyyseja 18/2009; **Asplund (2009)** Työmarkkinoiden toiminnan ja toimivuuden vaikutus työllisyyteen ja työttömyyteen, työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 40; **Duell – Grubb – Singh (2009)** Activation Policies in Finland, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No 98

	Suorat vaikutukset	Välilliset vaikutukset (esim. kerrannais- / käyttäytymis- tai kasvusäysvaikutukset)
Työvoiman kysyntävaikutukset		
kysynnän määrä tai rakenne muuttuu	ei suoria kysyntävaikutuksia	koulutusvolyymin lisäys voi kasvattaa opetushenkilöstön työllisyyttä (+) tarjonnan supistuminen voi parantaa muiden työllistymismahdollisuuksia (+)
Työvoiman tarjontavaikutukset		
tarjonnan määrä tai rakenne muuttuu	koulutuksen aikainen työvoiman tarjonta supistuu – välitön työttömyys alenee + kohderyhmän osaaminen paranee +	koulutuksen lisääminen voi houkuttaa työmarkkinoille uutta työvoimaa koulutukseen pääsyn tai parantuneiden työllistymismahdollisuuksien takia (-)
Työmarkkinoiden tasapainovaikutukset		
kysynnän ja tarjonnan yhteensopivuus muuttuu	työmarkkinoiden ammatillinen tasapaino voi parantua (+)	
Työllisyyden nettovaikutukset	lievästi positiiviset	vähäiset, mutta positiiviset

- + = positiivinen vaikutus
 (+) = lievä positiivinen vaikutus
 - = negatiivinen vaikutus
 (-) = lievä negatiivinen vaikutus

Työvoimakoulutuksen kaltaisella tarjontatoimenpiteellä ei ole yleensä suoria kysyntävaikutuksia, vaikka välillisiä voikin esiintyä. Koulutuksen aikana vaikutukset voivat olla negatiivisetkin, mutta paranevat pitemmällä aikavälillä, jolloin koulutettujen parantunut osaaminen alkaa vaikuttaa työmarkkinoilla. Nettotyöllisyysvaikutus lyhyellä aikavälillä voi olla n. 5-15 %:n tasoinen riippuen mm. alakohtaisista tekijöistä, koulutuksen kohdennuksesta ja toimeenpanosta sekä työmarkkinatilanteesta.

Kuvitteellinen esimerkki: aktiivisen työvoimapolitiikan rahoitusta koskevien säädösmuutosten seurauksena yritys sektorin tukityöllistämisen volyymia lisätään matalasuhdanteessa keskimäärin 5000 hengellä

-tässä pyritään arvioimaan 5000 hengen tukityöllistämisen lisäyksen työllisyysvaikutuksia -tavoitteena on välitön avoimen työttömyyden alentaminen ja työssä oppimisella saavutettavan osaamisen parantaminen odotettavaa työvoiman kysynnän kasvua varten
 -linkkejä: aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuutta Suomessa on tutkittu esim. seuraavissa töissä: **Luukkonen – Korkeamäki – Kyyrä (2005)** Aktiivinen työvoimapolitiikka yritysten näkökulmasta, Työpoliittinen tutkimus 270; **Hämäläinen – Tuomala (2006)** Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutusten arviointi, Työpoliittinen tutkimus 315; **Aho – Koponen (2007)** Työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistuneiden seuranta II, Työpoliittinen tutkimus 324; **Hämäläinen – Nykyri – Uusitalo – Vuori (2007)** Ovatko vaikuttavuusarviot kohdallaan? Työpoliittinen tutkimus 329; **Nio – Sardar (2009)** Työvoimapolitiittisilta toimenpiteiltä sijoittuminen vuosina 2006 ja 2007, TEM-analyysseja 18/2009; **Asplund (2009)** Työmarkkinoiden toiminnan ja toimivuuden vaikutus työllisyyteen ja työttömyyteen, työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 40; **Duell – Grubb – Singh (2009)** Activation Policies in Finland, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No 98

	Suorat vaikutukset	Välilliset vaikutukset (esim. kerrannais- / käyttäytymis- tai kasvusysäysvaikutukset)
Työvoiman kysyntävaikutukset		
kysynnän määrä tai rakenne muuttuu	välitön työllisyys kasvaa +	kysynnän lisäys voi aiheuttaa myös lieviä välillisiä työllisyys-vaikutuksia (+)
Työvoiman tarjontavaikutukset		
tarjonnan määrä tai rakenne muuttuu	välitön työttömyys alenee + kohderyhmän osaaminen paranee +	työllistämishjelma voi houkutella työvoiman ulkopuolelta uutta työvoimaa ohjelmaan pääsyn takia (-)
Työmarkkinoiden tasapainovaikutukset		
kysynnän ja tarjonnan yhteensopivuus muuttuu	voi lievästi parantaa ammatillista yhteensopivuutta työssä oppimisen kautta (+)	jos ohjelma vetää ulkopuolelta ammattitaidotonta työvoimaa markkinoille, voi ammatillinen tasapaino lievästi heiketä (-)
Työllisyyden nettovaikutukset	positiiviset, suhteellisen suuret, nettovaikutukset ovat sivuvaikutusten takia silti paljon ohjelmavolyymia pienemmät	melko neutraalit, mahdollisesti lievästi negatiivisetkin

- + = positiivinen vaikutus
 (+) = lievä positiivinen vaikutus
 - = negatiivinen vaikutus
 (-) = lievä negatiivinen vaikutus

Tukityöllistämisen kaltainen kysyntätoimenpide osuu välittömästi työvoiman kysynnän kasvattamiseen ja kohdentuessaan työttömiin myös työttömyys alenee välittömästi ohjelman aikana. Sivuvaikutukset voivat kuitenkin olla huomattavat, esimerkiksi rekrytoiva yritys voi ottaa tuen kanssa samankin hakijan, jonka olisi ottanut muutoinkin tai subventoitu työllistäminen heikentää muiden työllistymismahdollisuuksia ja aiheuttaa negatiivisia kilpailuvaikutuksia muiden yritysten työllisyyteen. Kilpailutilannevuodot ovat kuitenkin todennäköisesti vähäiset, jos ohjelman toteutus on laadukas. Nettovaikutus lyhyellä aikavälillä voi olla 10-20 prosentin luokkaa ohjelmavolyymista ja välilliset vaikutukset voivat hieman nostaa tätä. Pitemmän aikavälin vaikutukset ovat epävarmemmat, mutta yrityssektoriin kohdennus luo edellytyksiä pysyvämmillekin vaikutuksille.

Esimerkki hallituksen esityksestä työssäkäyntialueen määrittelyn muuttamiseksi

- uudistuksen yhtenä keskeisenä tavoitteena on ollut se, että eri alueilla olevat työnhakijat eivät olisi keskenään eriarvoisessa asemassa
- aiemmin näin on ollut, sillä hallinnollisiin määritelmiin perustuneet työssäkäyntialueet ovat olleet keskenään hyvin erikokoisia
- uudistuksessa työssäkäyntialue määritellään kilometreinä (80 km)
- uudistuksen myötä siis joillakin alueilla työssäkäyntialue kasvaa ja joillakin supistuu
- vaikutukset riippuvat paitsi muutoksen suunnasta alueella, myös alueen työvoiman kysynnästä

	Suorat vaikutukset	Välilliset vaikutukset (esim. kerrannais-/käyttäytymis- tai kasvusysäysvaikutukset)
Työvoiman kysyntävaikutukset		
kysynnän määrä tai rakenne muuttuu		
Työvoiman tarjontavaikutukset		
tarjonnan määrä tai rakenne muuttuu	ei vaikuta suoraan työvoiman tarjontaan vaan välillisesti potentiaalisten käyttäytymismuutosten kautta	- alueilla, joilla työssäkäyntialue laajenee ja työvoiman kysyntä hyvä (+) - alueilla, joilla työssäkäyntialue supistuu ja työvoiman kysyntä hyvä (-); tällaisia alueita vähän, mutta voi koskea yksittäisiä aloja tai ammatteja
Työmarkkinoiden tasapainovaikutukset		
		kohtaanto voi parantua alueilla, joilla ollut työvoiman saatavuusongelmia ja työssäkäyntialue laajenee; Itä- ja Pohjois-Suomen hyvin suurilla työssäkäyntialueilla kohtaanto voi periaatteessa jopa heiketä, jos työssäkäyntialue supistuu, vaikutus hyvin pieni
Työllisyyden nettovaikutukset		Positiivinen mutta melko pieni

- + = positiivinen vaikutus
 (+) = lievä positiivinen vaikutus
 - = negatiivinen vaikutus
 (-) = lievä negatiivinen vaikutus

Kuvitteellinen esimerkki: työn verotus (tulovero) kevenee ja samalla osa työnantajan sosiaalivakuutusmaksuista siirtyy työntekijöiden maksettavaksi

- tavoitteena on, että tuloverotuksen alentaminen lisäisi työn tarjontaa enemmän kuin työntekijöiden lisääntyvät sosiaalivakuutusmaksut vähentäisivät sitä
- jälkimmäisillä tavoitellaan suurempaa työn kysyntää
- oletetaan, että tulovero alenisi saman verran kaikilla tulotasoilla
- esimerkissä potentiaaliset vaikutukset tulevat ennen kaikkea käyttäytymisvaikutusten kautta
- arviointi työn verotuksen muutoksista olisi menetelmällisesti helpointa tehdä siten, että verotus muuttuisi jossakin ryhmässä ja jossakin toisessa ei

	Suorat vaikutukset	Välilliset vaikutukset (esim. kerrannais-/käyttäytymis- tai kasvusysäysvaikutukset)
Työvoiman kysyntävaikutukset		
kysynnän määrä tai rakenne muuttuu	- riippuu työvoiman kysynnän hintajoustosta - suhteellisesti työvaltaisten alojen kustannukset alenevat enemmän	Optimaalisen verotuksen näkökulmasta: mikä (tulo)veroaste maksimoi verkertymän ja häiritsee mahdollisimman vähän taloudellista tehokkuutta? Edistää palveluvaltaistumista? Kasvuvaikutus ja dynaamiset työvoiman kysyntävaikutukset riippuvat (palveluiden) tuottavuuden kehityksestä.
Työvoiman tarjontavaikutukset		
tarjonnan määrä tai rakenne muuttuu	- tuloveron alennus ei suoraan lisää työmarkkinoiden ulkopuolella olevien työvoiman tarjontaa - vaikutukset työllisten työtunteihin hyvin pieniä - työvoiman tarjonnan jousto on suurin marginaalisissa ryhmissä (eläkeikä lähellä olevat, pienten lasten äidit, opiskelijat, matalapalkkaiset, sosiaalietuuksia saavat) – kohdennettu tuloveron alennus johtaisi suurempiin tarjontavaikutuksiin	-työmarkkinoiden ulkopuolella olevien työvoiman tarjonta voi kasvaa; etenkin jos työtulojen verotus alenee mutta sosiaalietuuksien verotus ei muutu - vaikutukset kasvuun: (+) jos johtaa paremmin palkattuihin ja tuottavampiin töihin; (+) jos johtaa työllistymiseen työttömyyden tai työmarkkinoiden ulkopuolella olemisen sijaan; (-) jos johtaa matalan tuottavuuden kysynnän ja tarjonnan kasvuun
Työmarkkinoiden tasapainovaikutukset		
	(+) jos työttömyydestä ja työmarkkinoiden ulkopuolelta saadaan työvoimaa työvoimapulasta kärsiville aloille	
Työllisyyden nettovaikutukset	suorat työllisyysvaikutukset pitkällä aikavälillä suurimmillaan pienituloisilla	epäsuorat vaikutukset (+) jos muutos parantaa talouden dynamiikkaa

- + = positiivinen vaikutus
 (+) = lievä positiivinen vaikutus
 - = negatiivinen vaikutus
 (-) = lievä negatiivinen vaikutus

Kuvitteellinen esimerkki: energiaverotus kiristyy ja nostaa sähkön ja polttoaineiden hintoja

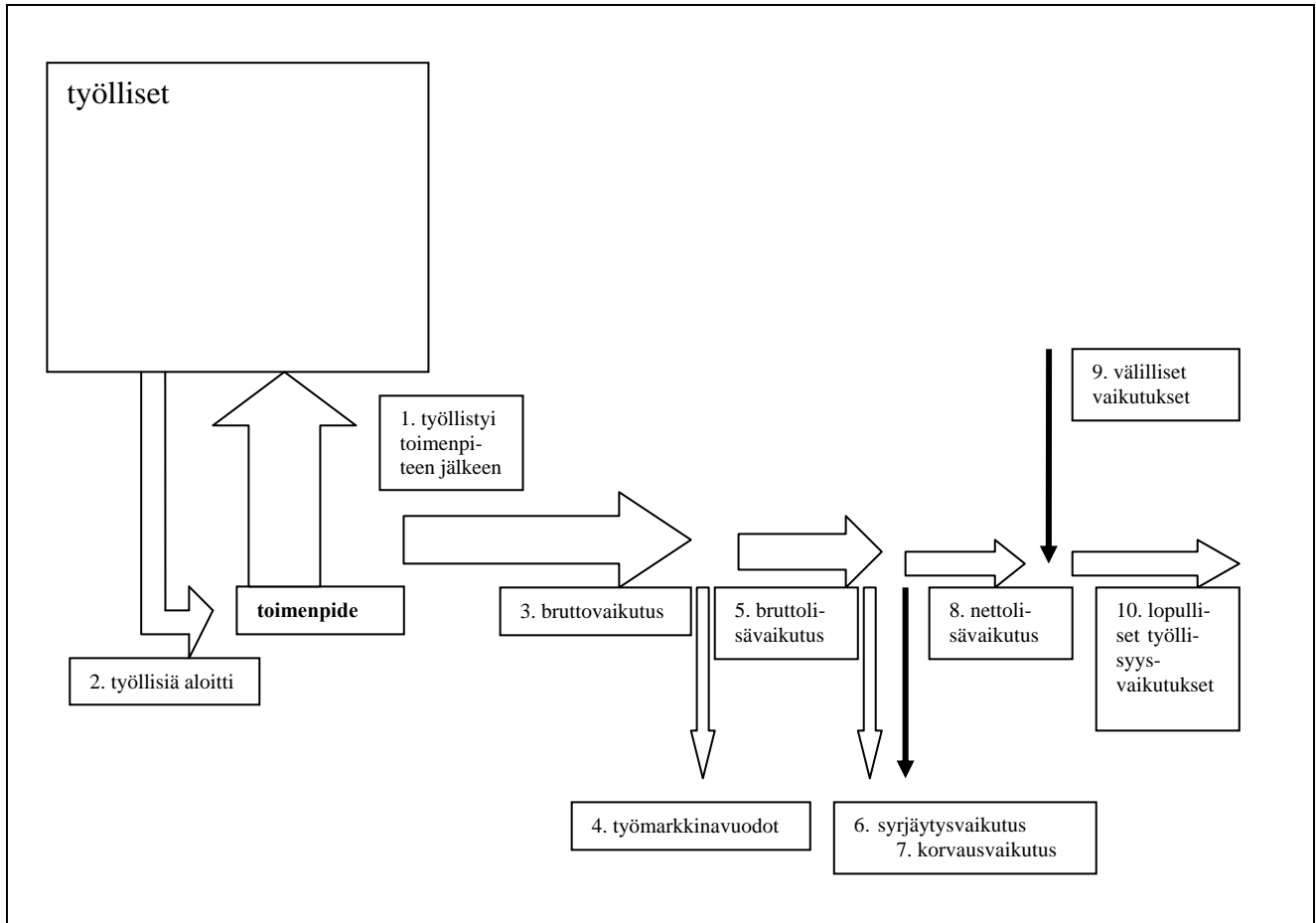
- kyseessä on esimerkki siitä, miten muutokset, joilla tavoitellaan ensisijaisesti muuta (veropohjan laajentamista, päästöjen vähentämistä ym.) kuin työllisyysvaikutuksia, voivat kuitenkin johtaa merkittäviinkin työllisyysvaikutuksiin
- välttämättä taulukossa kuvat potentiaaliset vaikutukset eivät toteudu, vaan ne riippuvat siitä, mitä muuta taloudessa tapahtuu samanaikaisesti; esimerkiksi työmarkkinoiden sopeutumisella on suuri merkitys

- esimerkissä kuvattu muutos edellyttää, että vaikutuksia arvioidaan kokonaistaloudellisessa mallikehikossa, joka ottaa huomioon samanaikaisesti tapahtuvat erisuuntaiset vaikutukset; linkki: Honkatukia Juha (2009): VATTAGE –A dynamic, applied general equilibrium model of the Finnish economy. Research reports 50, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- ilmasto- ja energiastrategian vaikutuksista tehtiin VATTissa yleisen tasapainon mallilla tutkimus taloudellisista vaikutuksista, mukaan lukien työllisyysvaikutukset -> linkki: Honkatukia Juha ja Forsström Juha (2008): Ilmasto- ja energiapoliittisten toimenpiteiden vaikutukset energiajärjestelmään ja kansantalouteen. VATT-tutkimuksia 139, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Tässä esitetty kuvitteellinen esimerkki on huomattavasti yksinkertaisempi (politiikkamuutoksena vain energiaverotuksen muutos)

	Suorat vaikutukset	Välilliset vaikutukset (esim. kerrannais-/käyttäytymis- tai kasvusysäysvaikutukset)
Työvoiman kysyntävaikutukset		
kysynnän määrä tai rakenne muuttuu	- työvoiman kysyntä vähenee tuotantokustannusten nousun kautta etenkin energiaintensiivisillä aloilla (-) - energiakustannusten nousu vähentää työvoiman kysyntää myös ei-energiaintensiivisillä työvoimavaltaisilla aloilla, joilla kuitenkin työvoiman suhteellisen hinnan lasku voi lisätä työvoiman kysyntää (+-)	- kasvaa, jos pidemmällä aikavälillä uusia kasvualoja (+) - kysynnän rakenne muuttuu myös välituotekysynnän kautta (+-?)
Työvoiman tarjontavaikutukset		
tarjonnan määrä tai rakenne muuttuu	-osa työttömäksi jääneistä siirtyy työmarkkinoiden ulkopuolelle ja tarjonta vähenee (-) - vaikutuksen suuruus riippuu voimakkaasti siitä, miten hyvin työmarkkinat ja koulutusmahdollisuudet toimivat	- korkeampi energian hinta voi muuttaa preferenssejä kulutuksen ja vapaaajan välillä ja vaikutukset voivat olla erilaisia eri ryhmissä (+-) - työvoiman tarjonnan rakenne reagoi muuttuneeseen työvoiman kysyntärakenteeseen – mutta se saattaa viedä aikaa
Työmarkkinoiden tasapainovaikutukset		
	Kohtaanto-ongelmia etenkin lyhyellä aikavälillä	Rakenteellista työttömyyttä myös pidemmällä aikavälillä, elleivät työmarkkinat sopeudu
Työllisyyden nettovaikutukset	Lyhyellä aikavälillä välittömät vaikutukset ovat negatiivisia	Pidemmällä aikavälillä välilliset vaikutukset ja kokonaisvaikutukset riippuvat ennen kaikkea talouden sopeutumiskyvystä

- + = positiivinen vaikutus
- (+) = lievä positiivinen vaikutus
- = negatiivinen vaikutus
- (-) = lievä negatiivinen vaikutus

Liitekuvio: Toimenpiteen vaikutus työllisyyteen (lähde: Skog – Räisänen 1996, liite 2)



TEM-analyyseja – verkkojulkaisusarjassa aiemmin ilmestynyt
→ www.tem.fi → julkaisut → TEM-analyyseja

Nio, Ilkka (1/2008); **Työvoimatoimistojen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arviointi – esimerkkinä rakenteellisen työttömyyden alentaminen**

Torvi, Kai (2/2008); **Maahanmuutto vastauksena työvoiman saatavuuteen – loppuraportti**

Nio, Ilkka – Torvi, Kai – Tuomaala, Mika (3/2008); **Työ- ja elinkeinoministeriön lyhyen aikavälin talous- ja työmarkkinaennuste**

Nio, Ilkka – Sardar, Paula (4/2008); **Työvoimapolitiittisilta toimenpiteiltä sijoittuminen vuosina 2005 ja 2006**

Tuomaala, Mika (5/2008); **Työvoiman hankinta toimipaikoissa vuonna 2007**

Alatalo, Johanna – Tuomaala, Mika (6/2008); **Alueelliset rakennemuutokset**

Mella, Ilkka (7/2008); **Maakuntien suhdannekehitys**

Nio, Ilkka – Torvi, Kai – Tuomaala, Mika (8/2008); **Työ- ja elinkeinoministeriön lyhyen aikavälin talous- ja työmarkkinaennuste, syksy 2008**

Tuomaala, Mika – Torvi, Kai (9/2008); **Kohti työperusteista maahanmuuttoa: Ulkomailta palkattavan työvoiman tarpeen arviointi**

Alatalo, Johanna – Räisänen, Heikki (10/2009); **Työttömyysturvan uudistuslinjausten ex ante -vaikutusarviointia**

Nio, Ilkka – Torvi, Kai – Tuomaala, Mika (11/2009); **Työ- ja elinkeinoministeriön lyhyen aikavälin talous- ja työmarkkinaennuste, kevät 2009**

Heinonen, Ville – Kangaspunta, Kirsi – Räisänen, Heikki – Sardar, Paula (12/2009); **Työllisyys ja työttömyys eri koulutustasoilla – tilastollinen tarkastelu**

Tuomaala, Mika (13/2009); **Työvoiman hankinta toimipaikoissa vuonna 2008**

Alatalo, Johanna – Torvi, Kai (14/2009); **Joustoturva Suomen työmarkkinoilla: indikaattorit ja niiden tulkinta**

Mella, Ilkka (15/2009); **Maakuntien suhdannekehitys 2007-2009**

Alatalo, Johanna – Nio, Ilkka – Tuomaala, Mika (16/2009); **Työ- ja elinkeinoministeriön lyhyen aikavälin talous- ja työmarkkinaennuste, syksy 2009**

Kaarna, Anssi (17/2009); **Väestön hyvinvointi alueilla – tilastollinen katsaus**

Nio, Ilkka – Sardar, Paula (18/2009); **Työvoimapolitiittisilta toimenpiteiltä sijoittuminen vuosina 2006 ja 2007**

Räisänen, Heikki – Tuomaala, Mika (19/2010); **TE -toimistojen tuottavuus ja työpaikkojen täytön tehokkuus**

Kaarna, Anssi – Mella, Ilkka (20/2010); **Maakuntien suhdannekehitys 2008 – 2010**

Nio, Ilkka – Tuomaala, Mika (21/2010); **Työ- ja elinkeinoministeriön lyhyen aikavälin työmarkkinaennuste**

Tuomaala, Mika (22/2010); **Työvoiman hankinta toimipaikoissa vuonna 2009**

Kaarna, Anssi – Mella, Ilkka (23/2010); **Maakuntien suhdannekehitys 2008 – 2010**

Nio Ilkka – Sardar Paula (24/2010); **Työvoimapolitiisilta toimenpiteiltä sijoittuminen vuonna 2008**

Alatalo Johanna – Nio Ilkka – Tuomaala Mika (25/2010); **Työ- ja elinkeinoministeriön lyhyen aikavälin työmarkkinaennuste, syksy 2010**

Alatalo Johanna – Räisänen Heikki – Tuomaala Mika (26/2010); **Työvoiman rekrytointi taantuma – julkisen työnvälityksen näkökulma**