



Budjettiosasto
Rakenneyksikkö

Työllisyysvaikutusten arvioinnista

- Valtiovarainministeriön työllisyysvaikutusarvioissa hyödynnetään kansainvälistä ja kotimaista tutkimusta sekä tilastoaineistoja. Tutkimuksissa pyritään esimerkiksi täsmällisesti havaitsemaan taloudellisten kannustimien vaikutus ihmisten toimintaan.
- Arvioissa huomioidaan tapauskohtaisesti relevantteja vaikutusmekanismeja sekä olosuhdetekijöitä, huomioiden kuitenkin, ettei ”kaiken arvioiminen kaikesta” ole työpanoksen käytön näkökulmasta tarkoituksenmukaista.
- Vaikutusten ennakkolliseen arviointiin liittyy luontaisesti epävarmuutta. Vaikutusarvioissa ei pyritä muodostamaan systemaattisesti pessimistisiä tai optimistisiä arvioita, vaan pikemminkin muodostamaan todennäköisin arvio eli keskimääräinen tulema.
- Ennakkoarvioita tehdään paitsi vero- ja etuusmuutoksista, myös mm. koulutuspoliittisista, maahanmuuttopolitiittisista, sekä työmarkkinalainsäädäntöön liittyvistä

Politiikkatoimien ennakkoarviointi

Ennakollinen vaikutusten arviointi, kuten työllisyysvaikutusten arviointi, poikkeaa merkittäväällä tavalla jälkikäteisarviointista. Ennakollisessa arvioinnissa ei havaita arvioitavaa muutosta jälkikäteen, eli muutoksen vaikutuksia ei voida nähdä havaintoaineistosta. Tästä seuraa, että ennakollinen arviointi on luonteeltaan epävarmempaa kuin jälkikäteisarviointi¹. Ennakollisessa arvioinnissa pyritään kuitenkin hyödyntämään jälkikäteisarvioita eli tutkimustuloksia² yhdessä muiden aineistojen kanssa parhaan mahdollisena arvion saavuttamiseksi.

Ennakollista arviointia ei pitäisikään ymmärtää pyrkimyksenä tuottaa täsmällinen tieto, vaan pyrkimyksenä tuottaa objektiivinen, käytettävissä olevan tiedon perusteella paras mahdollinen arvio. Tämä arvio on väistämättä epävarma, mutta se todennäköisesti antaa silti hyödyllistä tietoa siitä, miten muutoksen voidaan arvioida vaikuttavan. Hyvin laaditussa arviossa epävarmuus ei kuitenkaan ole epäsymmetristä: arviota ei tarkoituksenmukaisesti pyritä laatimaan optimistiseksi tai pessimistiseksi. Arvion tuloksen tulisi asettua ”epävarmuuden” keskivaiheille.

Ennakkoarvioita on mahdollista tehdä käytännössä mistä tahansa muutoksista, ja yleensä tämä on tarkoituksenmukaista, vaikka arviot ovat toisinaan luotettavampia ja toisinaan heikommalla tietopohjalla laadittuja. Poliittikkatoimenpiteillä pyritään yleensä saamaan aikaan vaikutus jossakin asiassa, ja mikäli

¹ Jälkikäteisarviointikin tuottaa harvoin täsmällisen eksakteja tuloksia. Jälkikäteisarvioita voivat vaikeuttaa paitsi sopivan tutkimusasetelman löytäminen, myös esimerkiksi laajemmat mekanismit, jotka kytkeytyvät arvioitavaan muutokseen.

² Tutkimuksellisen jälkikäteisarvioinnin keskeinen tehtävä on muodostaa uskottava verrokkiasetus, jolla tutkittavan muutoksen vaikutus voidaan eristää muista mahdollisesti seuranta häiritsevästä vaikutuksista. Tämä edellyttää syy-yhteyden paljastavien tutkimusasetelmien hyödyntämistä, eikä onnistu ainoastaan kuvailevalla tarkastelulla tai kohdejoukon seurannalla. Tällaisista tutkimuksista saatavat tulokset toimivat ennakkoarvioiden keskeisinä tietopohjina.

vaikutusta ei kyetä arviona kuvaamaan, jää hieman epäselväksi, voidaanko toivottua vaikutusta ylipäänsä saavuttaa. Ennakollinen vaikutusten arviointi ei rajaudu mihinkään tietynluonteisiin uudistuksiin, vaan on osa normaalia lainsäädäntöprosessia³. Osassa tapauksista vaikutusten arviointi on varmempaa kuin toisissa, mutta missään tapauksessa ei vaikutuksia voida ennakollisesti täysin varmasti tietää.

Miten ennakoarvioita laaditaan

Ennakoarvioinnissa on kolme keskeistä vaihetta:

- 1) Suunnitellun muutoksen mittaluokan hahmottaminen
- 2) Kohderyhmän koon selvittäminen
- 3) Kysymykseen soveltuvan tutkimustuloksen/tulosten löytäminen

Näistä kaksi ensimmäisiä ovat ehkä vähemmän alttiita erilaisille tulkinnoille, joskin esimerkiksi monimutkaisemmissa ilmiöissä ilmiön mittaluokan hahmottaminen on vaikeaa. Yksinkertaista se on vaikkapa veromuutoksissa, joissa asia pystytään laskemaan yksiselitteisillä laskentakaavoilla. Esimerkiksi työlainsäädännön muutoksissa se voi olla vaikeampaa. Se, että asiaa on vaikea kvantifioida eli muuttaa numeroiksi, ei tarkoita, etteikö tämä olisi mahdollista tai etteikö sitä vähintään rivien välissä tehtäisi. Mikäli asiantuntija kykenee kuitenkin sanomaan, onko jokin muutos esimerkiksi suuri tai pieni, on hänellä tietenkin olemassa näkemys pienestä ja suuresta ja näiden suhteesta toisiinsa: kyse on tämän näkemyksen perustelemisesta muuntamisesta luvuiksi. Myös kohderyhmän koon selvittäminen onnistuu usein kohtuullisen hyvin, sillä useimmista aiheista on Suomessa käytössä kattavaa tilastotietoa.

Soveltuvaan tutkimustulokseen liittyy huomattavasti monimutkaisempia kysymyksiä. Luotettavan, syy–seuraus -yhteyksiä analysoivan jälkikäteistutkimuksen, löytäminen käsiteltävästä aiheesta ei välttämättä ole helppoa tai mahdollista. Tämä johtuu siitä, että syy – seuraus -yhteyksiä havaitseva tutkimus edellyttää erityistä tutkimusasetelmaa, jonka syntyminen ei ole itsestään selvää. Syy-seuraus -yhteyttä ei voida luotettavasti havaita ilman tällaista luotettavan verrokin mahdollistavaa asetelmaa. Tästä syystä arvioissa joudutaan hyödyntämään myös kansainvälisiä tutkimuksia. Tämä vaikuttaa epävarmuuden laatuun, joka syntyy tutkimuksen institutionaalisesta kontekstista.

Kun arvioitavaan kysymykseen soveltuva tutkimus tai tutkimuskatsaus on löydetty, hyödynnetään tästä saatavaa tietoa yhdessä muutoksen koon arvion sekä kohderyhmän koon kanssa arvioitavan vaikutuksen koon tuottamiseksi. Vastoin yleistä ja toistuvaa väärinkäsitystä, samalla peruseriaatteella voidaan arvioida hyvin erilaisia muutoksia, aina esimerkiksi oppivelvollisuuden noston vaikutuksista sosiaaliturvaleyhteisöjen vaikutukseen. Vaikutusten arviointi ei siis millään tapaa rajaudu vain tietynlaisiin muutoksiin, vaikka osasta muutoksista onkin teknisesti helpompaa muodostaa arvioita kuin toisista.

Tutkimustiedon soveltamisen haasteet ja vaikutuksen suuruuden valinta

Soveltuvan tutkimuksen valinta ei ole yksiselitteinen kysymys. Ei ole selvää, että esimerkiksi 20 vuotta vanha, Suomea käsittelevä tutkimus kertoisi täydellisesti nykytilasta. Vastaavia, mahdollisesti suurempia epävarmuuksia, liittyy esimerkiksi ajantasaisen Ruotsia käsittelevän tutkimuksen hyödyntämiseen. Siitä, että tutkimus ei ole ajankohtainen tai sen institutionaalinen konteksti poikkeaa Suomesta, ei kuitenkaan seuraa,

³ Tarkempaa tietoa aiheesta saa esimerkiksi oikeusministeriön lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeesta (<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-922-9>).

ettei sen tiedosta olisi mitään hyötyä. Toisaalta tutkimustiedon ajantasaisuuskaan ei ole ainoa olennainen kriteeri. Jotkin muutokset voivat esimerkiksi vaikuttaa eri tavalla yhdessä suhdannetilanteessa kuin toisessa: tällöin on hyödyllistä, ettei käytettävissä oleva tutkimus ajoitu suhdannemielessä erityiseen hetkeen.

Valtiovarainministeriön arvioissa pyritään mahdollisuuksien mukaan hyödyntämään kotimaista, mahdollisimman ajantasaista tutkimusta. Tutkimusten keskeisiä tuloksia eli ns. joustoja, jotka mittaavat syy-yhteyden voimakkuutta (eli käytännössä vaikutuksen suuruutta), sovellettaessa pyritään myös tarkastelemaan kansainvälisiä kirjallisuuskatsauksia ja niissä havaittuja arvoja. Mikäli kotimaisessa tutkimuksessa havaittu jousto poikkeaisi merkittävästi tutkimuskirjallisuuden yleisestä linjasta, aiheuttaa tämä tarpeen harkita jouston soveltamista⁴. Mitä tahansa joustoa ei siis voida valita, eikä joustojen joukosta ole tarkoituksenmukaista systemaattisesti valita matalampia tai korkeampia joustoarvoja.

Tutkimusten soveltamiseen liittyy myös usein rajanvetoa ns. lokaalien vaikutusten ja laajempien vaikutusten välillä. Tätä on hyvä havainnollistaa esimerkiksi työn tarjontajoustojen avulla⁵. Tyypillisesti havaittavat työn tarjontajoustopot ovat melko matalia. Matala jousto kertoo siitä, että pienet muutokset työnteon taloudellisissa kannustimissa eivät vaikuta suuresti työnteon määrään taloudessa. Mikäli esimerkiksi tuloverotus kiristettäisiin yli sadan prosentin veroasteeseen, syntyisi tällaisen matalahkon jouston soveltamisesta erikoinen tilanne: merkittävä määrä väestöstä olisi töissä yhä siitä huolimatta, että palkasta maksettavat verot ylittäisivät palkan määrän!

Ongelma voi liittyä useisiin seikkoihin, mutta keskeinen niistä lienee arvioidun jouston lokaalius eli paikallisuus. Tutkimuksissa identifikaatio eli tutkimuksen syy-yhteyden havaitsemismenetelmä keskittyy usein muutoksiin, joita käytännössä on tapahtunut. Niinpä joustot eivät välttämättä kerro täysin koherentisti esimerkiksi todella suurista muutoksista, sillä on esimerkiksi mahdollista, että korkeammilla tuloverotuksen asteilla joustoparametri on todellisuudessa tutkimuksessa havaittua korkeampi. Edellä kuvattua paradoksia ei välttämättä siis ole olemassakaan. Todellisuudessa politiikkamuutokset eivät ole useinkaan niin suuria, että ongelma käytännössä realisoituisi, ja usein jouston paikallisuus on kelvollinen oletus.

Toinen keskeinen haaste liittyy osittaisen tasapainon ja koko talouden tason muutoksiin. Joissakin tapauksissa voi käydä niin, että esimerkiksi politiikkamuutoksen kohteiden, kuten joidenkin palvelun saajien, tilanne paranee, mutta syystä tai toisesta tämä heikentää toisten toimijoiden tilannetta vaikkapa markkinoilla. Tällöin tutkimuksen kohderyhmälle havaitsema osittaisen tasapainon muutos ei kerro täyden tasapainotilan vaikutusta, jossa jokin mekanismi on aiheuttanut muiden osapuolten syrjäyttämistä. Joissakin tilanteissa, kuten esimerkiksi työvoimapaalveluiden osalta, tällaisia mittaviakin vaikutuksia on käytännössä havaittu.

Nämä vaikutukset eivät välttämättä ole ainoastaan negatiivisia. Joissakin tapauksissa tällaisten kokonaisvaikutusten on arvioitu olevan merkittävästi suurempiakin⁶.

⁴ Esimerkiksi hallituksen esityksen 123/2024 vp. yhteydessä sairauspäivärahan tasoon liittyvä reagoitiherkkyys on viitatussa kotimaisessa tutkimuksessa poikkeuksellisen korkea kansainvälisessä kontekstissa. Tästä syystä tutkimuksen matalampia joustoarvioita.

⁵ Työn tarjontajoustopot mitataan sitä, miten voimakkaasti yksilöiden halu tarjota työpanostaan markkinoilla reagoi taloudellisten kannustimien muutoksiin.

⁶ Tällainen havainto on tehty myös ruotsalaisessa ansioturvaä käsittelyssä tutkimuksessa, jossa tällaisen koko talouden kattavan makrotaloudellisen jouston arvioitiin olevan kaksinkertainen ”mikrotason” joustoon verrattuna, ks. [Fredriksson & Söderström \(2020\)](#).

Kaikkia erilaisia seikkoja ja olosuhteita, joita vaikutusarvioissa on huomioitava, on mahdoton kattavasti luetella. Tämä johtuu siitä, että jokainen vaikutusarvio on käytännössä omanlaisensa ilmiö, ja siihen vaikuttavat erilaiset seikat riippuvat juuri tämän arvion ominaisuuksista.