



Aalto-yliopisto  
Kauppakorkeakoulu

# Paltamon täystyöllisyyskokeilu osana aktiivista työvoimapolitiikkaa - Taloudellisten vaikutusten arviointia

Kansantaloustiede

Maisterin tutkinnon tutkielma

Kosti Takala

2011

Taloustieteen laitos  
Aalto-yliopisto  
Kauppakorkeakoulu



Aalto-yliopisto  
Kauppakorkeakoulu

# Paltamon täystyöllisyyskokeilu osana aktiivista työvoimapolitiikkaa

Taloudellisten vaikutusten arviointia

Pro gradu -tutkielma  
Kosti Takala  
18.12.2011  
Taloustiede/Economics

Hyväksytty taloustieteen laitoksella \_\_.\_\_.201\_\_ arvosanalla

---

1. tarkastajan nimi

2.tarkastajan nimi

Paltamon täystyöllisyyskokeilu osana aktiivista työvoimapolitiikkaa  
Taloudellisten vaikutusten arviointia

Tavoitteet

Suomen julkisen talouden tulevaisuudennäkymät eivät ole kovin valoisat, sillä työvoiman määrä uhkaa pienentyä ja huollettavien kasvaa suurten ikäluokkien jäädessä eläkkeelle. Tällaisessa tilanteessa yhteiskunnalla ei ole varaa korkeaan työttömyysasteeseen, joka aiheuttaa kustannuksia niin maksetun työttömyysturvan kuin hukatun työpanoksenkin vuoksi. Myöskään väestön terveydentilan ei saa antaa huonontua nykyiseen malliin. Näihin haasteisiin on lukuisia vaihtoehtoisia reagointitapoja. Tässä tutkielmassa arvioin aktiivisen työvoimapolitiikan eri muotoja sekä niiden vaikutuksia työllisyyteen ja hyvinvointiin luomalla katsauksen laajahkoon joukkoon aiempia tutkimuksia. Lisäksi arvioin parhaillaan käynnissä olevaa Paltamon Työtä Kaikille –hanketta, jolla pyritään työllistämään Paltamon kunnan kaikki työttömät julkisilla varoilla ylläpidettyyn Työvoimataloon. Arvioinnissa käytän kuntatason aineistoa, joka on peräisin Kelan, Tilastokeskuksen ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen julkisista tilastotietokannoista.

Tulokset

Puolivälissään tämä nelivuotinen kokeilu vaikuttaa yhteiskunnan kannalta negatiiviselta, kun vertaillaan siihen käytettyjä varoja ja sosiaaliturvasta saavutettuja säästöjä. Kokeilun seurauksena Paltamon työttömyyden ja siihen liittyvien etuuksien määrän voidaan kyllä sanoa laskeneen sekä väestön veronalaisten tulojen nousseen, mutta toteuttamiskustannukset vaikuttavat olleen suoria säästöjä korkeammat. Kokeilun pääasiallisena tarkoituksena ei kuitenkaan ole saavuttaa pikavoittoja, vaan pikemminkin luoda työttömille paremmat pitkän aikavälin työllistymisedellytykset. Toiveena olisi, että nyt tehdyt panostukset kantaisivat hedelmää myöhemmin ihmisten terveydentilan, itsetunnon ja aktiivisuuden kohentuessa. Myös aiempi tutkimuskirjallisuus korostaa pidemmän aikavälin arvioinnin tärkeyttä. Negatiivisista arvioistani huolimatta kannattaa muistaa, että kokeilu on vielä kesken ja tilastoviiveet pitkät.

Avainsanat: sosiaaliturva, työllisyyskokeilu, työttömyys, työvoimapolitiikka

# SI SÄLLYSLUETTELO

1 JOHDANTO .....	1
2 TYÖVOIMAPOLITIIKASTA.....	4
2.1 Työttömyydestä lyhyesti.....	4
2.2 Aktiivinen työvoimapolitiikka.....	7
2.2.1 <i>Taustaa</i> .....	7
2.2.2 <i>Aktiivisen työvoimapolitiikan tavoitteita</i> .....	8
2.2.3 <i>Kirjallisuuskatsaus aktivoinnin vaikutuksiin</i> .....	10
2.2.3.1 Lukkiutumisvaikutukset ja aikavälin merkitys.....	11
2.2.3.2 Uhkavaikutukset ja pakolliset ohjelmat.....	17
3 PALTAMON TYÖLLISTÄMISMALLI .....	23
3.1 Ennusteita tulevasta .....	24
3.2 Täystyöllisyyskokeilun taustaa .....	25
3.3 Työllistämismalli.....	27
3.4 Toiminta ja tavoitteiden toteutuminen.....	29
4 TUTKIMUSMENETELMÄ.....	31
4.1 Arviointiongelmasta .....	31
4.2 Synteettinen kontrollimenetelmä.....	34
5 AINEISTO .....	41
6 TULOKSET JA TULKINTA.....	44
6.1 Työttömyys .....	45
6.2 Toimeentulotuki .....	50
6.3 Työttömyysturvaetuudet .....	56
6.3.1 <i>Kelan maksamat työttömyysturvaetuudet</i> .....	56
6.3.2 <i>Ansiosidonnainen työttömyyspäiväraha</i> .....	65
6.4 Yleinen asumistuki.....	67
6.5 Verotettavat tulot.....	70
7 JOHTOPÄÄTÖKSET.....	73
LÄHTEET .....	77

# KUVALUETTELO

Kuva 1. Paltamon muuttoliike vuosina 1975–2010, henkilöä.....	44
Kuva 2. Työttömyysasteen kehitys Paltamossa ja koko maassa keskimäärin.....	45
Kuva 3. Työttömyysaste Paltamossa ja synteettisessä Paltamossa.....	46
Kuva 4. Plasebotesti työttömyysasteelle .....	47
Kuva 5. Vuosiplasebo (t-1) työttömyysasteelle .....	48
Kuva 6. Pitkäaikaistyöttömien osuus työvoimasta, %.....	49
Kuva 7. Plasebotesti pitkäaikaistyöttömien työvoimaosuudelle.....	50
Kuva 8. Toimeentulotuen saajien osuus kunnan väestöstä .....	52
Kuva 9. Plasebotesti toimeentulotuen saajien osuudelle väestöstä .....	52
Kuva 10. Maksettujen toimeentulotukien määrä.....	54
Kuva 11. 2X-plasebotesti asukaskohtaiselle toimeentulotuelle.....	54
Kuva 12. Toimeentulotuen take-up rate .....	55
Kuva 13. Plasebotesti toimeentulotuen take-up ratelle .....	55
Kuva 14. 2X-plasebotesti toimeentulotuen take-up ratelle (167 kuntaa) .....	56
Kuva 15. Kelan työttömyysturvaetuuksia saaneiden osuus Paltamon väestöstä.....	58
Kuva 16. Kelan työttömyysturvaetuuksien saajien osuus väestöstä .....	59
Kuva 17. Plasebotesti Kelan työttömyysturvaetuuksien saajien osuudelle väestöstä .....	59
Kuva 18. Keskimääräiset Kelan työttömyysturvaetuudet Paltamossa .....	61
Kuva 19. Keskimääräiset Kelan työttömyysturvaetuudet Paltamossa .....	62
Kuva 20. Plasebotesti keskimääräisille Kelan työttömyysturvaetuuksille.....	62
Kuva 21. Plasebotesti keskimääräiselle työmarkkinatuella .....	63
Kuva 22. Kelan maksamien työttömyysturvaetuuksien määrä .....	64
Kuva 23. Plasebotesti Kelan maksamille työttömyysturvaetuuksille.....	64
Kuva 24. Ansiosidonnaisten päivärahojen asukaslukuun suhteutettu euromäärä .....	65
Kuva 25. Plasebotesti ansiosidonnaiselle päivärahalle .....	66
Kuva 26. 2X-plasebotesti ansiosidonnaiselle päivärahalle (134 kuntaa) .....	66
Kuva 27. Kelan maksama yleinen asumistuki .....	68
Kuva 28. Plasebotesti väkilukuun suhteutetulle yleiselle asumistuella .....	69
Kuva 29. 2X-plasebotesti väkilukuun suhteutetulle yleiselle asumistuella (196 kuntaa) .....	69
Kuva 30. Valtionveronalaiset tulot .....	70
Kuva 31. 5X-plasebotesti valtionveronalaisille tuloille (159 kuntaa) .....	71
Kuva 32. 2X-plasebotesti valtionveronalaisille tuloille (44 kuntaa) .....	72

# 1 JOHDANTO

Suomen julkisen talouden tulevaisuus näyttää melko epävarmalta. Niin sanottujen suurien ikäluokkien siirtyessä eläkkeelle niin työvoima kuin työllisyysasteikin uhkaavat pienentyä. Samalla väestön keski-ikä nousee, minkä arvellaan tuovan mukanaan kasvavat sosiaali- ja terveysmenot. Tällaisessa tilanteessa valtiolla ei periaatteessa olisi enää varaa korkeaan työttömyysasteeseen, johon liittyy sekä suoria että epäsuoria kustannuksia. Työmarkkinatuki, peruspäiväraha ja ansiosidonnainen päiväraha ovat työttömyyden suoria kustannuksia. Usein niiden lisäksi työttömät saavat myös toimeentulotukea sekä yleistä asumistukea. Työttömyydestä syntyy yhteiskunnalle epäsuoriakin kustannuksia, sillä se rapauttaa ihmisten taitoja ja motivaatiota sekä aiheuttaa tuotannon menetyksiä, koska kaikkien työpanosta ei saada käyttöön.

Tuleviin haasteisiin tulisi varautua ajoissa. Olisi pidettävä huolta siitä, että työurat pitenevät sekä alku- että loppupäästä. Samalla olisi huolehdittava, että väestön koulutustaso vastaa yhteiskunnan tarpeita ja että ihmiset saadaan pysymään aktiivisena sekä pitämään huolta niin henkisestä kuin fyysisestäkin hyvinvoinnistaan. Toimenpiteitä, joilla näihin haasteisiin on pyritty vastaamaan, on perinteisesti kutsuttu aktiivisiksi työvoimapolitiittisiksi toimenpiteiksi. Calmforsin (1995) mukaan aktiivisella työvoimapolitiikalla onkin neljä perustarkoitusta, joilla tähdätään tuotannon ja hyvinvoinnin nousuun:

- 1) työllistää tai kouluttaa työttömiä,
- 2) pitää työttömät mukana kilpailussa avoimista työpaikoista,
- 3) muokata työntekijöiden ominaisuuksia kysyntää vastaavaksi,
- 4) vähentää passiivisen työttömyysturvan aiheuttamaa moraalikatoa.

Suomessa aktiivisen työvoimapolitiikan (ATP) tutkimus on ollut vähäistä, vaikka ATP:llä saattaa olla positiivisia talous- ja hyvinvointivaikutuksia. Ulkomaisten tutkimusten perusteella erilaisten aktivointitoimenpiteiden vaikutukset ovat tosin jokseenkin ristiriitaisia ja ajassa muuttuvia.

Suomessa ei silti ole jääty toimeettomaksi tulevien haasteiden edessä, sillä Kainuussa sijaitsevassa Paltamon kunnassa on tällä hetkellä käynnissä nelivuotinen Paltamon Työtä Kaikille –hanke, joka on kustannuksiltaan ja laajuudeltaan ainutlaatuinen. Selvästi aktiiviseen työvoimapolitiikkaan kuuluvalla hankkeella pyritään työllistämään kunnan kaikki työttömät vähintäänkin Työvoimataloon, jota ylläpidetään valtion hankkeeseen suuntaamalla varoilla. Kokeiluun liittyy niin keppiä kuin porkkanaakin: toimenpiteistä kieltäytyminen johtaa työttömän tukien leikkaamiseen, mutta osallistumalla työtön saa koulutusta, työkokemusta sekä hiukan aiempaa enemmän tuloja. Ehkäpä tämä jopa tuntee kuuluvansa johonkin.

Paltamon työllisyyskokeilun perimmäisenä tavoitteena on aktivoida työttömiä sekä saada nämä työllistymään avoimille työmarkkinoille ennemmin tai myöhemmin. Paltamo on kokeilulle mainio kohde, sillä kunta on kooltaan pieni, joten kustannukset pysyvät kohtuullisina – joskin ne tulee nähdä investointina, joka saattaa maksaa itsensä takaisin. Lisäksi kokeilun vaikutusten voisi olettaa näkyvän juuri Paltamossa, mikäli niitä on, sillä kunnan tilanne on jo pitkään ollut heikko: huoltosuhte on ollut yli kahden ja työttömyysaste lähempänä 20 kuin kymmentä prosenttia. Paltamo on siis tavallaan näyteikkuna ennustettuun tulevaisuuden Suomeen. Hankkeen vaikutusten arviointi on tärkeää, sillä mikäli kokeilulla on positiivisia vaikutuksia talouteen ja ihmisten hyvinvointiin, voidaan sitä alkaa toteuttaa myös muualla Suomessa. Parhaassa tapauksessa Työtä Kaikille –hanke

toimii ainakin osittaisena ratkaisuna mainitsemini julkisen talouden haasteisiin.

Tässä tutkielmassa tavoitteenani on luoda käsitys siitä, minkälaisilla aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteillä voidaan saavuttaa parhaita tuloksia yhteiskunnan ja yksilöiden kannalta niin lyhyellä kuin pitkälläkin aikavälillä. Toisaalta tavoitteenani on arvioida Paltamon Työtä Kaikille –hankkeen vaikutuksia kunnan työttömyyteen sekä työttömyysturvan, toimeentulotuen ja yleisen asumistuen menoihin. Samalla yritän arvioida, miten Paltamon kokeilu mahdollisesti vaikuttaa pidemmällä aikavälillä käyttämällä hyväkseni tietoa vastaavanlaisista, muualla toteutetuista toimenpiteistä. On kuitenkin muistettava, että on paljon asioita, joita en ota huomioon, kuten syrjäytysvaikutukset tai oletettavasti positiiviset terveysvaikutukset. Ihmisten terveydentilan arvoa yhteiskunnalle on myös melko vaikea arvioida.

Tutkielman rakenne on seuraava. Seuraavassa luvussa luon yleisen katsauksen aktiiviseen työvoimapolitiikkaan sekä siihen, miten sitä ja siihen liittyviä toimenpiteitä on arvioitu viimeisen parinkymmenen vuoden aikana lähinnä Euroopassa ja Yhdysvalloissa. Kolmannessa luvussa perehdyn tälläkin hetkellä käynnissä olevaan Paltamon Työtä Kaikille –hankkeeseen. Neljännessä luvussa paneudun puolestaan tämänkaltaisten tapaustutkimusten ongelmiin ja esittelen synteettisen kontrollimenetelmän, jolla pyrin torjumaan näitä ongelmia ja arvioimaan kokeilun taloudellisia vaikutuksia. Viidennessä luvussa esittelen käyttämäni aineiston ja kuudennessa synteettisellä kontrollimenetelmällä saamani tulokset. Seitsemäs luku on varattu johtopäätöksille.



## 2 TYÖVOIMAPOLITIIKASTA

Työvoimapolitiikka saa perusteensa työmarkkinoiden epätäydellisyyksistä kuten työttömyydestä. Aiemmin pyrittiin keynesiläisesti elvyttämään työn kysyntää laskusuhdanteessa ja hillitsemään ylikuumentumista korkeasuhdanteessa, mutta vuonna 1964 alettiin OECD:n suosituksesta painottaa aktiivista työvoimapolitiikkaa (ATP), joka on sittemmin ollut työvoimapolitiikan strategisena perustana. (Heinonen ym. 2004, 51.) Yleisimmillään ATP tarkoittaa, että passiivisten toimien kuten työmarkkinatuen maksamisen sijasta työvoimapolitiikassa panostetaan aktiivitoimiin kuten työvoimakoulutukseen (mt. 52). Pitkä työttömyysjakso nimittäin paitsi rapauttaa työntekijöiden osaamista, myös heikentää yritysten halukkuutta palkata heitä. Ajan myötä työntekijöiden omakin aktiivisuus vähenee, ja he saattavat päätyä pitkäaikaistyöttömiksi tai kokonaan pois työmarkkinoilta. (Ilmakunnas, S. 2010, 45.)

### *2.1 Työttömyydestä lyhyesti*

Työmarkkinat ovat vaihdantapaikka kuten mitkä tahansa muutkin markkinat, mutta niiden ominaispiirteitä ovat tarkka sääntely sekä tarjonnan liittyminen ihmisyyksilöihin (Heinonen ym. 2004, 11). Erään määritelmän mukaan työtön on henkilö, joka on tutkimusviikolla vailla työtä, hakenut viimeisimpien neljän viikon aikana aktiivisesti työtä ja on valmis aloittamaan työt kahden viikon kuluessa.<sup>1</sup> Toisaalta Työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilastossa työttömäksi työnhakijaksi luetaan henkilö, joka on vailla työtä ja työhön käytettävissä, mihin riittää käytännössä ilmoittautuminen

---

<sup>1</sup> Tätä määritelmää käytetään Työvoimatutkimuksessa, joka on Tilastokeskuksen kuukausittainen 15–74-vuotiaiden haastattelututkimus. Tämä määritelmä on myös vertailukelpoinen kansainvälisten lukujen kanssa. Lisätietoja: <http://www.tilastokeskus.fi/meta/kas/tyoton.html>.

työvoimatoimistoon. Tämä määritelmä on hiukan Tilastokeskuksen määritelmää löysempi, minkä vuoksi työttömyysluvutkin ovat tavallisesti hiukan korkeampia jälkimmäistä määritelmää käytettäessä. Tässä tutkielmassa käytän työnvälitystilastoa, koska se antaa myös vuoden 2010 kuntakohtaiset työttömyysluvut. Tärkeimmistä peruskäsitteistä voidaan mainita työllisyysaste, jolla tarkoitetaan työllisten 15–64-vuotiaiden osuutta kaikista samanikäisistä, sekä työttömyysaste, joka kertoo työttömien osuuden työvoimasta eli työttömien ja työllisten yhteismäärästä. Lisäksi pitkäaikaistyöttömyysasteella tarkoitetaan yli 12 kuukautta yhtäjaksoisesti työttömänä olleiden osuutta työvoimasta.

Pelkistetyssä työvoiman kysyntämallissa kysyntäkäyrä on laskeva ja tarjontakäyrä nouseva. Siis korkeammalla palkalla kysytään vähemmän ja tarjotaan enemmän työpanosta. Käyrien leikkauspisteen pitäisi kuvata tasapainopalkkaa ja –työllisyyttä. Näin ei kuitenkaan normaalisti ole, ja palkkataso onkin tasapainotasoaan korkeampi. Samalla työvoiman tarjonta on suurempi kuin kysyntä; esiintyy jonkinlaista työttömyyttä. Syynä voivat olla ainakin vahvat ammattiliitot tai minimipalkkalait, joiden vuoksi palkkataso ei pääse laskemaan. Tällaista työttömyyttä kutsutaan usein klassiseksi työttömyydeksi. Muita työttömyyskäsitteitä ovat luonnollinen työttömyys, jolla tarkoitetaan alinta työttömyyttä, jonka vallitessa inflaatio ei kiihdy, vaan pysyy vakaana, kitkatyöttömyys, joka liittyy tilapäiseen työttömyyteen esimerkiksi työpaikkaa vaihdettaessa, rakennetyöttömyys, joka liittyy työntekijöiden vääränlaiseen kyvykkyyteen tai maantieteelliseen sijaintiin suhteessa yritysten tarpeisiin, ja kausityöttömyys, joka johtuu siitä, että töitä on kysynnän vaihdellessa tarjolla vain tiettyinä vuodenaikoina.

Eräänä mielenkiintoisena työttömyyden muotona on hyvä vielä mainita piilotyöttömyys, johon lasketaan kuuluvan työvoimasta

esimerkiksi syrjäytymisen takia poistuneet henkilöt. Piilotyöttömien vuoksi aktiivinen työvoimapolitiikka saattaa jopa nostaa työttömyyslukuja, mikäli piilotyöttömät saadaan ilmoittautumaan työttömäksi jonkinlaisen aktivointiporkkanan<sup>2</sup> innoittamana.

Hystereesillä tarkoitetaan taloustieteessä sitä, että hetkellisillä shokeilla on pysyviä vaikutuksia työttömyystasoon. Toisin sanottuna nykyisen ja menneen työttömyyden välillä on suuri riippuvuus (Blanchard & Summers 1986, 17). Tämä johtuu ainakin osittain asymmetrisestä palkanasetannasta, jossa työlliset eli sisäpiiriläiset pääsevät neuvottelemaan palkat siten, että nämä maksimoivat hyötynsä (mt. 16). Tähän liittyy jo aiemmin mainitsemani tilanne, jossa tasapainopalkkaa ei sopimusten vuoksi saavuteta ja työvoiman tarjonta pysyy kysyntää suurempana. Lisäksi työttömien taidot ruostuvat työttömyysjakson pitkittyessä, jolloin heidän työllistymisensä vaikeutuu entisestään, mikä saattaa johtaa syrjäytymiseen. Syrjäytynyt ei vaivaudu enää etsimään työtä, vaikka tälle mahdollisesti sopivia työpaikkoja olisikin avoinna. Tietenkin toisinaan työttömyys voi olla mainittua rakenteellista tyyppiä, jolloin työttömien olisi hankittava uusia taitoja tai muutettava toiselle paikkakunnalle työllistyäkseen. Aktiivisilla työvoimapolitiittisilla toimenpiteillä olisikin hyvä vaikuttaa henkilöihin, jotka ovat vaarassa syrjäytyä tai ovat jo syrjäytyneet, tarjoamalla näille lisäkoulutusta, työkokemusta tai apua työnhaussa.

OECD:n suositusten mukaan Suomen olisi nostettava työllisyysastettaan säilyttääkseen asemansa hyvinvointivaltiona sekä taatakseen työvoiman määrällisen ja laadullisen riittävyuden myös tulevaisuudessa (Duell, Grubb & Singh 2009, 12). Hyvä uutinen on, että työttömyyden nousu on viimeisimmässä kriisissä ollut hitaampaa

---

<sup>2</sup> Aktivointiporkkanalla tarkoitetaan sitä, että työttömille annetaan jotain vastineeksi aktiivisesta työnetsinnästä tai toimenpiteisiin osallistumisesta.

kuin 1990-luvun lamassa, mutta toisaalta työttömyys oli jo valmiiksi korkeampi kuin 90-luvulla ja iso osa työttömistä oli vaikeasti työllistyviä (Ilmakunnas, S. 2010, 40). Tästä syystä aktiiviselle työvoimapolitiikalle ja vaikeasti työllistyvien aktivoinnille näyttää olevan tarvetta. Aktiivisen työvoimapolitiikan menoja on kuitenkin korotettu niukasti osin sen takia, että ne eivät ole mukana valtion kehysmenoissa – toisin kuin passiivitoimet eli työttömyysturva (Ilmakunnas, S. 2010, 45).

## *2.2 Aktiivinen työvoimapolitiikka*

### *2.2.1 Taustaa*

Moderni sosiaaliturva syntyi, kun teollistumisen myötä työläisten riskejä – kuten työtapaturmia, sairauksia tai kuolemantapauksia – ei voitu kattaa tavallisilla turvarakenteilla (Hellsten & Lehto 2009, 8; katso myös Ewald 2004, 59–61). On korostettu, että sosiaaliturvan tulisi toimia ponnahduslautana työelämään ja estää kansalaisten tarpeeton joutuminen sen piiriin (Hellsten & Lehto 2009, 37). Työmarkkinatukikin oli alun perin tarkoitettu turvaamaan työttömän työnhakijan toimeentulo sinä aikana, jona tämä hakee työtä tai parantaa edellytyksiään palata työmarkkinoille, mutta siitä on sittemmin muodostunut monille pysyvä, passiiviaikainen toimeentulon lähde (Työministeriö 2005, 34). Työmarkkinatuki on siis tavallaan osa viimesijaista sosiaaliturvaa vastoin sen laissa määriteltyä tarkoitusta (mt., 39). Tämän voisi ajatella aiheuttavan valtiolle ylimääräisiä kustannuksia.

Aktivointipolitiikan tai aktiivisen sosiaalipolitiikan nimellä kulkeva suuntaus pyrkii edistämään työmarkkinoille pääsyä ja siellä pysymistä. Liian anteliaan sosiaaliturvan on aina epäilty vaikuttavan

ihmisten taloudelliseen käyttäytymiseen vähentämällä työhalukkuutta. (Hellsten & Lehto 2009, 36.) Näistä kielteisistä kannustinvaikutuksista on käyty ajoittain kiivastakin keskustelua, sillä toisaalta avokätinen sosiaaliturva houkuttelee ihmisiä työttömiksi vailla aikeita työllistyä ja toisaalta kattavien etuuksien vuoksi työttömien kynnyispalkka nousee.<sup>3</sup> Henkilön sanotaankin olevan työttömyysloukussa, mikäli työmahdollisuudet eivät tarjoa kynnyispalkkaa korkeampia ansioita. Tuloloukuksi puolestaan kutsutaan samankaltaista tilannetta, jossa työllistyminen laskisi tulotasoa tarveharkintaisten etuuksien poistuessa. (Heinonen ym. 2004, 26–27.) Tällaiset argumentit tulevat jatkuvasti vastaan, kun nuorilta kysytään, miksi nämä eivät hae avoimia työpaikkoja esimerkiksi hampurilaisravintoloista. Toisaalta Nickell (1999, 78) huomauttaa, että korrelaatio työttömyyden ja anteliaan työttömyysturvan välillä voi johtua osittain myös siitä, että korkean työttömyyden aikana työttömyysturvaetuuksia lisätään.

### *2.2.2 Aktiivisen työvoimapolitiikan tavoitteita*

Työkeskeisen linjauksen mukaan köyhyyttä ei voi tai kannata poistaa tulonsiirroilla eli etuuksia korottamalla, vaan kannustamalla, aktivoimalla ja velvoittamalla köyhät työhön. Nykysuuntauksena vaikuttaa olevan työnteon kannustimien lisääminen etuusudistuksilla sekä etuuksien saamisen ehtojen kiristäminen, johon liittyy etuuksien saajien valmistaminen työntekoon. (Hellsten & Lehto 2009, 39.)

Periaatteessa ATP:n tarkoituksena on palauttaa täystyöllisyys, mutta kiistelty asiaan liittyvä ongelma on, että täystyöllisyyden ajatellaan taloustieteessä tuovan mukanaan hallitsemattoman inflaation. Näin

---

<sup>3</sup> Kynnyispalkan noustessa työttömien työllistyminen vaatii suurempaa palkkaa tai pelkoa etuuksien menettämisestä (työttömyyden ja työllisyyden välisen eron kasvua), sillä perinteisesti vapaa-aikaa, jota työttömillä on paljon, on pidetty normaalihyödykkeenä.

luultavasti tapahtuukin, mikäli työmarkkinoita käsitellään kokonaisuuksina, jolloin työvoiman kysynnän nostaminen nielee joillain sektoreilla – eli osatyömarkkinoilla – vellovan työvoiman ylijäämän, mutta samalla jo aiemmin työvoimapulasta kärsineiden ekspansiivisten osatyömarkkinoiden liiakasyntä kasvaa entisestään, jolloin myös niiden nimellispalkat nousevat. Siten yleisellä talouspolitiikalla ei voida poistaa työttömyyttä talouden ylikuumentumatta. Tästä syystä ATP:n keinoin pyritään harjoittamaan selektiivistä työvoimapolitiikkaa, jossa toimet kohdistetaan tietyille osatyömarkkinoille. Aktiivisen työvoimapolitiikan perustana on siis näkemys, jonka mukaan työmarkkinat koostuvat osatyömarkkinoista, joiden välillä on rajoja ja liikkuvuuden esteitä. (Heinonen ym. 2004, 55–56.)

Pelkkä ATP:n menojen lisäys ei kuitenkaan välttämättä riitä, vaan toimien vaikutuksia on myös arvioitava. Eurooppalaisista maista Tanska ja Ruotsi ovat eniten aktiiviseen työmarkkinapolitiikkaan panostaneiden joukossa, jos panostusta mitataan osuutena bruttokansantuotteesta. Ainakin Tanskan tapauksessa näitä ohjelmia on toteutettu vailla tietoa mahdollisista hyödyistä – puhumattakaan hyötyjen ja kustannusten suhteesta. (Jespersen ym. 2008, 860.) Yhdysvalloissa panostukset ovat olleet vähäisempiä, mutta niiden arviointi on selvästi kehittyneempää kuin Euroopassa, mikä on Kluven ja Schmidtin (2002) mukaan paradoksaalista. Olisi siis tärkeää paitsi panostaa ATP-ohjelmiin myös tarkasti arvioida näiden panostusten hyötyjä ja haittoja.

Julkisten työllistämishjelmien tarkoituksena on vähentää työttömyyttä suoraan ja epäsuorasti tarjoamalla ohjelmiin osallistuville työkokemusta ja epämuodollista koulutusta, jotta näiden työllistymismahdollisuudet paranevat jatkossa (Eichler & Lechner 2002, 144). Van Oursin (2007, 67) mukaan ATP-ohjelmilla on sekä

toimenpide- että pakkovaikutuksia (treatment and compulsion effects), joten Eichlerin ja Lechnerin edellä mainitsemaa voisi kuvailla ATP-ohjelman toimenpidevaikutukseksi, jolla parannetaan työttömän työnhakutaitoja ja tehdään tästä kiinnostavampi työnantajan näkökulmasta katsottuna. Tällöin van Oursin mukaan työttömyysjakso saattaa hiukan pitkittyä, mutta työttömyyden jälkeinen palkka on korkeampi. Toisaalta pakkovaikutuksella van Ours tarkoittaa sitä, että ATP-ohjelmien pakollisuuden ja siihen liittyvien sanktioiden<sup>4</sup> vuoksi työttömyyden kustannukset nousevat, mikä nostaa työttömien työnhakuintensiteettiä toimenpidevaikutuksen ohella. Tässä erona toimenpidevaikutukseen on van Oursin (2007, 71) mukaan kuitenkin se, että pakkovaikutus saattaa ajaa työttömät pakon edessä vastaanottamaan huonompipalkkaista työtä, kuin näiden olisi mahdollista saada. Pakkovaikutus on siis käytännössä sama kuin myöhemmin tässä luvussa käsittelemäni uhkavaikutus, jossa tieto tulevasta ATP-ohjelmasta ajaa työttömät intensiivisempään työnhakuun. Van Ours (2007, 77) pohtiikin, pitäisikö ATP-ohjelmia toteuttaa, vaikka niistä ei olisi mitään suoraa hyötyä, jos ohjelmat lisäävät työttömyyden kustannuksia ja ajavat ihmisiä työllistymään.

### *2.2.3 Kirjallisuuskatsaus aktiivisuuden vaikutuksiin*

Martinin ja Grubbin (2001) mukaan on kahdentyyppisiä ATP-ohjelmien arviointikeinoja: voidaan käyttää mikrodataa yksilöllisten työllisyys- ja tulovaikutusten arviointiin tai makrodataa kokonaisvaikutusten arviointiin. Mikrodatassa on enemmän havaintoja, mutta ongelmaksi saattaa muodostua valikoituminen ja se, että kokonaisvaikutukset yhteiskunnalle jäävät pimentoon.

---

<sup>4</sup> Sanktioilla tarkoitetaan etuuksien menetystä, mikäli jättää osallistumatta ATP-ohjelmaan.

Valtaosa aiemmista tutkimuksista onkin tehty mikrodatalla, mutta itse käytän makrodataa. Tästä kerron lisää luvussa 5.

### 2.2.3.1 Lukkiutumiswaikutukset ja aikavälin merkitys

Wunsch ja Lechnerin (2008, 134) mukaan aktiivista työvoimapolitiikkaa arvioitiin aiemmin lähinnä tutkimalla koulutustoimenpiteiden vaikutuksia lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä, ja tutkimustulokset olivat melko pessimistisiä.<sup>5</sup> Esimerkiksi Heckmanin ym. (1999) yleinen päätelmä on, että mikäli USA:ssa ATP-ohjelmilla on positiivisia vaikutuksia, ne ovat pieniä. Toisaalta ensimmäiset tutkimukset<sup>6</sup>, joissa pystyttiin arvioimaan myös pitkän aikavälin vaikutuksia, antoivat näyttöä positiivisista työllistymis- ja tulovaikutuksista ohjelmiin osallistuneille (mt. 134). Lyhyen aikavälin vaikutusten negatiivisuus saattaa johtua van Oursin (2002, 2) mainitsemasta lukkiutumiswaikutuksesta, jonka mukaan ATP-ohjelmiin osallistuvat vähentävät työnhakuaktiivisuuttaan ohjelman ajaksi. Hän päätteli tällaisten vaikutusten olemassaolon tutkimalla Slovakian työmarkkinoita 1990-luvun keskivaiheilla, kun julkisen työllisyysohjelman pituuden lisääminen vähensi pysyvän työllistymisen todennäköisyyttä (mt. 21).

Martin ja Grubb (2001, 50) toteavat, että ensinäkemältä aktiivisten työmarkkinaohjelmien työllisyysvaikutukset eivät näytä kovin hyviltä. Siltikin työnhakuapu, yksityisen sektorin tukityöllistäminen ja ammatillinen harjoittelu vaikuttavat toimivan joillekin kohderyhmille, vaikkakaan niiden vaikutus ei ole suuri (mt. 50). Martinin ja Grubbin (2001, 51) loppupäätelmä on, että aktiivisella työvoimapolitiikalla voi olla merkittäviä vaikutuksia työmarkkinoihin, kunhan oikeita keinoja käytetään.

---

<sup>5</sup> Esimerkiksi Heckman ym. 1999, Martin & Grubb 2001 ja Kluge & Schmidt 2002.

<sup>6</sup> Esimerkiksi Hotz ym. 2006, Jespersen ym. 2008 ja Fitzenberger ym. 2006.



Martinin ja Grubbin (2001) päätelmiä tukee myös Cardin ym. (2010) meta-analyysi 97 eri tutkimuksessa käsiteltyjen 199 ATP-ohjelman vaikutuksista. Koska nämä ohjelmat ovat hyvinkin erilaisia, pystyäkseen analysoimaan niitä Card ym. (2010, F453) jakavat niiden vaikutukset kolmeen eri kategoriaan: merkitsevästi positiivinen, merkitsevästi negatiivinen ja tilastollisesti merkityksetön. Heidän mukaansa työnhakuapu toimii hyvin jo lyhyellä aikavälillä, kun taas koulutus ja yksityisen sektorin työharjoittelu eivät vaikuta erityisen hyviltä vuoden aikajänteellä, mutta parin vuoden jälkeen niiden vaikutus saattaa olla jopa suurempi kuin työnhakuavun. Julkisen sektorin tukityöllistäminen vaikuttaa kaikissa tapauksissa muita heikommalta vaihtoehdolta. (mt. F453 & F471.) ATP-toimenpiteiden vaikutuksilla on myös tapana muuttua positiivisemmiksi ajan myötä (mt. F462—F464).<sup>7</sup> Card ym. (2010, F454) eivät myöskään huomaa merkittävää eroa julkaistujen ja julkaisemattomien tutkimusten välillä (publication bias).

Perry ja Maloney (2007, 25) arvioivat Uuden-Seelannin ATP-ohjelmien vaikutuksia kaltaistamismenetelmällä. Heidän mukaansa lyhyellä aikavälillä työkokemusta tarjoavat ohjelmat toimivat parhaiten ja koulutusta tarjoavat huonoiten. Ohjelmien vaikutukset ovat suurimpia pitkäaikaistyöttömille, mutta kolmen vuoden sisällä toteutuksesta kaikkien ohjelmien työllisyysvaikutukset häviävät. Perry ja Maloney (2007, 25) toteavatkin, että ATP-ohjelmien arviointi täytyy toteuttaa pitkällä aikavälillä, sillä vaikutukset saattavat muuttua suuresti ajassa.

Jespersen ym. (2008, 880) tutkivat pitkän aikavälin työllisyys- ja tulovaikutuksia laajamittaisissa tanskalaisissa ATP-ohjelmissa aikavälillä 1995–2005. Heidän tutkimustensa mukaan yksityisen

---

<sup>7</sup> Esimerkiksi lyhyellä aikavälillä merkitsevästi positiivisista vaikutuksista 90% säilyy merkitsevästi positiivisena, eikä yksikään positiiviseksi tai merkityksettömäksi arvioitu vaikutus käänny negatiiviseksi keskipitkällä aikavälillä, vaikka toiseen suuntaan "liikettä" onkin (Card ym. 2010, F464).

sektorin harjoitteluohjelmat tuottavat suuren ylijäämän, joka johtuu pääosin selvästi kasvaneista tuloista ja pienemmistä tulonsiirroista. Myös julkisen sektorin harjoittelu tuottaa sosiaalista ylijäämää, kun taas pelkkä koulutus (classroom training) tuottaa mainittavan alijäämän, sillä sen vaikutukset tulonsiirtoihin ja tuloihin ovat pienemmät kuin kahdella edellä mainitulla ja toteuttamiskustannukset suuremmat (mt. 880). Jespersenin ym. (2008, 880) mukaan onkin tärkeää arvioida lyhyen aikavälin lisäksi myös pitkän aikavälin vaikutuksia, sillä usein ohjelmiin osallistuville koituu aluksi van Oursin (2002) mainitsema negatiivisia lukkiutumisasiävaikutuksia (locking-in effects). Harjoitteluohjelmien vaikutukset muuttuvat positiivisiksi vasta muutaman vuoden sisällä ohjelman toteutuksesta (Jespersen ym. 2008, 880).

Hämäläisen ja Tuomalan (2006, 7) mukaan yksityiselle sektorille tapahtuvan tukityöllistämisen positiivisiksi arvioidut työllisyysvaikutukset saattavat johtua siitä, että työllistäminen tapahtuu toistaiseksi voimassa olevaan työsuhteeseen. Heidän mukaansa julkisen sektorin tukityöllistämistä on toisaalta pidetty jopa huonona vaihtoehtona, sillä se on – osittain varojen puutteen vuoksi – määräaikaista, joten se ei tarjoa samanlaista väylää pysyvään työllisyyteen kuin edellä mainittu yksityisen sektorin työllistäminen. Se voi lisäksi jopa tarjota negatiivisen signaalin työnantajille (mt. 8).

Lechner ym. (2011, 774) tutkivat länsisaksalaisia työttömiä, jotka olivat mukana julkisen sektorin kustantamassa harjoittelussa<sup>8</sup> vuosien 1992–1994 aikana, ja arvioivat tämän harjoittelun vaikutuksia lyhyellä, keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Rikkaan datan vuoksi he pystyivät hallitsemaan valikoitumista käyttämällä kaltaistamismenetelmiä. Jespersenin ym. (2008) tavoin hekin toteavat, että lyhyellä aikavälillä lukkiutumisasiävaikutukset hallitsevat,

---

<sup>8</sup> Harjoittelulla viitataan tässä koulutukseen tai taitojen päivittämiseen.

mutta aikavälillä kahdesta neljään vuoteen toteuttamisestaan kaikki ohjelmat nostavat työllisyyttä ja tuloja. Koko kahdeksan vuoden tutkimusperiodin kokonaisvaikutukseksi Lechner ym. (2011, 774) arvioivat 8–10 kuukauden lisäyksen työllisyysjaksoon. Lisäksi he huomauttavat, että positiivisia vaikutuksia tulee niin intensiivisistä kuin vähemmänkin intensiivisistä työllisyysohjelmista, vaikka pidempien ohjelmien hyödyt näkyvät vasta lyhyiden hyötyjä myöhemmin (mt. 774).

Myös Fitzenberger ym. (2006, 36), jotka käyttävät samaa aineistoa kuin Lechnerin ym. (2011), arvioivat kaikille tutkimilleen ohjelmille positiivisia työllisyysvaikutuksia sekä lukkiutumista, jotka vaihtelevat ohjelman keston mukaan. Erona Lechneriin ym. on se, että Fitzenberger ym. arvioivat positiivisten työllisyysvaikutusten ilmenevän jo aiemmin. Fitzenbergerin ym. (2006, 36) mukaan keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä työharjoittelu sekä lyhyehköt kurssit ja koulutukset vaikuttavat toimivan paremmin kuin uudelleen-kouluttautuminen Saksan koulutusjärjestelmässä, mutta ero on pieni.<sup>9</sup>

Hotz ym. (2006) puolestaan tutkivat työllisyysvaikutusten eroja suoraan työllistävän ja koulutusta antavan (inhimillistä pääomaa lisäävän) ohjelman välillä. He huomasivat, että suoraan työllistävä ohjelma on parempi lyhyellä aikavälillä, mutta koulutukseen panostava ohjelma kuroo eron kiinni ja menee ohi pidemmällä, yli viiden vuoden aikavälillä (mt. 563). Varsinkin koulutusohjelmien tutkiminen pidemmällä aikajänteellä vaikuttaa siis tarpeelliselta.

---

<sup>9</sup> Työharjoittelu toteutetaan harjoitteluyrityksessä (PF), jossa työttömät harjoittelevat jokapäiväistä työntekoa – ohjelma muistuttaa siis paljonkin Työvoimatalon toimintaa. Lyhyillä kursseilla ja koulutuksella (SPST) pyritään parantamaan esimerkiksi tietotekniikkataitoja. Uudelleen-kouluttautuminen (RT) on puolestaan suunnattu lähinnä henkilöille, joilla on jo koulutusta. (Fitzenberger ym. 2006, 12.)

Wunsch ja Lechner (2008, 167) tutkivat länsisaksalaisten aktiivisten työvoimapolitiittisten toimenpiteiden tehokkuutta arvioimalla koulutus- ja työllistymisohjelmien vaikuttavuutta. Heidän mukaansa, tyypillisten lukkiutumisvaikutusten jälkeenkin, kaikki toimenpiteet epäonnistuvat tavoitteessaan parantaa osallistujiensa työllistymisedellytyksiä avoimille työmarkkinoille 2,5 vuoden sisällä toimenpiteen aloituksesta. Itse asiassa ohjelmiin osallistuneille kertyy keskimäärin 2-13 kuukautta enemmän työttömyyttä kuin ei-osallistujille (mt., 169). Samoilla linjoilla on Thomsen (2008, 16), jonka mukaan erot inhimillisessä pääomassa osittain selittävät lyhyt- ja pitkäaikaistyöttömien työllistymistodennäköisyyksien eroa, mutta pitkäaikaistyöttömien kouluttaminen aktivointiohjelmilla ei silti juuri pienennä tätä todennäköisyyksien eroa.

Thomsenin (2008, 16) mukaan työllistymiseroa selittävätkin enemmän huumeiden käyttö ja velkaantuneisuus, joihin olisi puututtava enemmän kuin koulutukseen. Tosin Wunsch ja Lechnerin (2008, 171) mukaan ATP-ohjelmilla saattaa olla lievästi positiivinen vaikutus henkilöihin, joilla on heikko koulutustaso tai muuten huonot työllistymisedellytykset. Hohmeyer ja Wolff (2011) taas päättelevät, että saksalaiset niin sanotut yhden euron työt<sup>10</sup> toimivat tehokkaasti pitkään työttöminä olleille, mutta eivät vasta äskettäin töissä olleille. Myös heidän mukaansa lyhyellä aikavälillä voidaan havaita lukkiutumisvaikutuksia (mt. 10).

Tanskalaisten ohjelmien kaltaisten suurien ATP-ohjelmien kustannus-tuotto-analyysien heikkoutena on, että niissä täytyy yhdistellä

---

<sup>10</sup> Yhden euron työt (one-euro jobs) ovat väliaikaisia töitä, joiden pitäisi toimia yhteiskunnan hyväksi kilpailematta tavallisten työpaikkojen kanssa. Osallistuminen on rajattu siten, että lyhytaikaisella työttömyysturvalla (Suomessa perus- tai ansiosidonnainen päiväraha) olevat eivät saa osallistua, mutta sosiaaliturvalla olevat saavat. Osallistujille ei makseta palkkaa, mutta nämä saavat sosiaaliturvaetuutensa korotettuna eurolla tai kahdella per työtunti. Tarkoituksena on parantaa vaikeasti työllistyvien edellytyksiä, mutta ehkä myös testata heidän halukkuuttaan työskennellä. (Hohmeyer & Wolff 2011, 2 ja 4.)

aineistoa hyvin erilaisista lähteistä. Tämän vuoksi huomioon jäävät ottamatta syrjäytysvaikutukset, jolloin ohjelmat näyttävät todellista paremmilta. Huomioon jäävät ottamatta myös uhkavaikutukset. (Jespersen ym. 2008, 880.) Näihin viittaa myös Calmfors (1994), joka lisää listaan vielä hyvinvointitappion (deadweight loss). Tämä aiheutuu työmarkkinaohjelmien verorahoituksesta sekä siitä, että ohjelmat tukevat myös työllistämistä, joka olisi tapahtunut joka tapauksessa ilman tukiakin – yhteiskunta tukee siis turhaan joidenkin työttömien työllistymistä.

Eichlerin ja Lechnerin (2002, 172) mukaan julkisiin työllisyysohjelmiin osallistuvat hyötyvät merkittävästi, koska näiden työttömyysriski vähenee. Tämä vaikutus vaikuttaa olevan myös pidempiaikainen – vaikkakaan Eichlerin ja Lechnerin käyttämä data ei puutteidensa takia anna minkäänlaista varmaa tulosta pidempiaikaisista vaikutuksista. Eichler ja Lechner (2002, 172) huomauttavat, että heidän tuloksiaan tulee tulkita varoen, sillä vaikka yksityishenkilöt hyötyisivät ohjelmista, saattaa yhteiskunta tehdä tappiota. Tämä johtuu siitä, että heidän eivät ota huomioon ohjelmien kustannuksia tai vaikutuksia yleiseen tasapainoon (general equilibrium), kuten paikallisten yritysten tai ohjelmaan osallistumatta jättäneiden syrjäytysvaikutuksia.

Van Ours ja Vodopivec (2008) tutkivat, miten työttömyysturvan keston lyhentäminen Sloveniassa vaikutti työttömyyden jälkeisten töiden laatuun, olettaen, että pakkovaikutus olisi läsnä. He toteavat kuitenkin (mt. 685), että työttömät eivät ainakaan tässä tilanteessa vastaanota väliaikaisia, huonompipalkkaisia töitä, vaikka työllistyvätkin entistä nopeammin. Vaikuttaisi siis, että työttömyysetuuksien saamiseksi kiristäminen ei vaikuttaisi negatiivisesti ainakaan tuleviin palkkoihin. Myös Boone ym. (2007, 418) ovat samalla kannalla todetessaan, että työttömien tiukempi

monitorointi ja sanktiot toimivat hyvinvointia lisäävästi. He kuitenkin huomauttavat, että tällaisen monitoroinnin kustannukset ovat pitkälti pimeään peitossa, eivätkä voi siksi antaa politiikkasuosituksia.

### 2.2.3.2 Uhkavaikutukset ja pakolliset ohjelmat

Voi olla jopa niin, että pelkkä aktivointitoimenpiteiden uhka vaikuttaa työllistymiseen enemmän kuin itse toimenpide, kuten vaikuttaa käyneen ainakin USA:ssa (Black ym. 2003, 1325). Vaikka WPRS<sup>11</sup> lyhentää keskimääräistä työttömyyden kestoa ja vähentää maksettuja etuuksia, johtuu vaikutus Blackin ym. (2003) mukaan lähinnä siitä, että jotkut ohjelmaan joutuneet työttömät poistuvat työttömyysturvalta jo ennen ohjelman alkua – ei niinkään itse ohjelmasta. Heidän mukaansa WPRS ei kuitenkaan aiheuta siihen joutuneille pidempiaikaista harmia, mikä on linjassa van Oursin ja Vodopivecjin (2008) tulosten kanssa. Toisaalta samansuuntaisia tuloksia on saatu myös Tanskassa, jossa työttömät, jotka kykenevät löytämään työpaikan, työllistyvät jo ennen kokeilua uhkavaikutuksen vuoksi. Uhkavaikutus näyttääkin lisäävän työllistymisen todennäköisyyttä jossain vaiheessa jopa 145 prosentilla. (Geerdsen 2006, 748–749.) Myös Katz ja Meyer (1990, 45) huomasivat niin kutsutun työllistymispiikin olemassaolon; kun työtön on käyttänyt oikeutensa etuuksiin lähes loppuun, pyrkii tämä työllistymään intensiivisemmin.

Graversen ja van Ours (2008, 2031–2032) tutkivat pakollisen aktivointiohjelman vaikutuksia Tanskassa jakamalla tietyillä alueilla työttömät satunnaisesti toimenpide- ja kontrolliryhmiin. Aktivointiohjelmassa työttömät saivat kahden viikon intensiivisen

---

<sup>11</sup> WPRS eli Worker Profiling and Reemployment Services system on ohjelma, jossa työttömät ensin profiloidaan sen perusteella, millä todennäköisyydellä he tulevat käyttämään työttömyysetuutensa loppuun ja sitten tarjotaan pakollisia työllistymis- ja koulutuspalveluita henkilöille, jolla mainittu todennäköisyys on korkea (Black ym. 2003).

työnhakukoulutuksen, minkä jälkeen näillä oli pakollisia tapaamisia järjestäjien kanssa. Graversen ja van Ours huomasivat, että toimenpideryhmän työllistymisaste nousi jopa 30 prosentilla, eivätkä erot eri ikäryhmien välillä olleet suuria. Muissa maissa toteutettuja ohjelmia suurempi vaikutus johtuu heidän arvionsa mukaan tanskalaisen ohjelman pitkästä kestosta ja intensiivisyydestä. He toteavat kuitenkin, että tämä vaikutus ei johdu itse ohjelmasta, vaan sitä edeltävistä uhkavaikutuksista ja intensiivisestä monitoroinnista – siis enemmänkin kepeistä kuin porkkanasta (mt., 2032).

Rosholmin ja Svarerin (2007, 12) mukaan aktiivisen työvoimapolitiikan uhkavaikutukset kasvavat, kunnes työttömyysjakso on kestänyt vuoden, minkä jälkeen ne vähenevät ja häviävät kokonaan, kun työttömyys venyy yli 60 viikon mittaiseksi. He arvelevat tämän johtuvan siitä, että pitkäaikaistyöttömät todella tarvitsevat näitä aktivointiohjelmia voidakseen työllistyä. Heidän mukaansa ainoastaan julkisen sektorin tukityöllistämällä on suuria työllisyysvaikutuksia ja muiden toimenpiteiden vaikutukset perustuvat jo mainittuihin uhkavaikutuksiin (mt. 13).

Pakollisten ATP-ohjelmien vaikutuksia ovat tutkineet myös Dolton ja O'Neill (1996 ja 2002), jotka keskittyivät britannialaiseen Restart-ohjelmaan, jossa puoli vuotta työttömänä olleiden oli pakko osallistua kuuteen kuukausittaiseen haastatteluun. Tämä ei koskenut kuitenkaan kaikkia työttömiä, vaan nämä jaettiin satunnaisesti toimenpide- ja kontrolliryhmiin, vaikka myös kontrolliryhmäläisillä oli mahdollisuus osallistua. Vaikka ohjelma vähensi työttömyyttä, Dolton ja O'Neill (1996, 286) toteavat, että tämä vähennys tapahtui vain väliaikaisesti töihin ja että kyseinen tilanne johtuu enemmänkin uhkavaikutuksesta kuin itse haastatteluista. Kuitenkin myöhemmässä tutkimuksessaan Dolton ja O'Neill (2002, 381) huomasivat, että ohjelmaan osallistuneiden miesten työttömyysaste oli kuusi

prosenttiyksikköä vastaavaa kontrolliryhmää alempi viisi vuotta kokeilun jälkeen, vaikka naisilla vastaavaa ei havaittu. Täten Dolton ja O'Neill (2002, 399) uskaltavat väittää, että pidemmällä aikavälillä ohjelmalla oli muitakin kuin uhkavaikutuksia, mikä jälleen alleviivaa pidempiaikaisten arvioiden tärkeyttä lyhyen tähtäimen ohella.

Blundell ym. (2004) käsittelevät artikkelissaan englantilaisille nuorille suunnatun pakollisen työmarkkinaohjelman vaikutuksia. Tässä niin sanotussa New Deal -ohjelmassa kaikkien yli kuusi kuukautta työttömyysturvalla olleiden 18–24-vuotiaiden on osallistuttava maksimissaan neljä kuukautta kestävään Gateway-osuuteen, jossa nuorille annetaan intensiivistä työnhakuapua, pienimuotoista koulutusta ja henkilökohtainen mentori. Mikäli nuori ei löydä työpaikkaa Gatewayn aikana, jatkaa tämä joko puolen vuoden tuetussa työssä, vuoden mittaisessa koulutuksessa, vapaaehtoistyössä tai valtiolla. Blundell ym. (2004) käyttävät kahta eri vertailuryhmää identifioidakseen ohjelman vaikutuksen: vähintään 25-vuotiaita, jotka muuten muistuttavat kohderyhmää, mutta jotka eivät voi osallistua ohjelmaan, sekä pilottikokeilun ulkopuolelle jääneiden alueiden 18–24-vuotiaita. Tulokset ovat hyvin samansuuntaisia molemmilla kontroleilla: työllistymisen todennäköisyys nousee ohjelman seurauksena noin viidellä prosenttiyksiköllä, mikä vastaa noin 26 prosenttia. Ohjelman työllistymisvaikutus näyttää heidän mukaansa vähenevän ajan myötä, joten vaaditaan lisätutkimusta pidemmän aikavälin vaikutuksista. (mt. 603.)

Dahlberg ym. (2009) tutkivat ruotsalaisen työmarkkinauudistuksen vaikutuksia. Uudistuksen seurauksena etuuksien saajien pakollisia aktivointiohjelmia käynnistettiin vaiheittain Tukholman eri kaupunginosissa vuosina 1998–2004. Työttömäksi ilmoittautuneet lähetettiin paikalliseen työvoimatoimistoon (The Job Center), jossa



heidän täytyi viettää päivittäin kolme tuntia, kunnes löysivät työtä tai muuta aktiviteettia. Työttömiä ohjattiin työnhaussa ja heitä koulutettiin, minkä lisäksi heille tarjottiin harjoitteluohjelmia sekä kaupunginosan tarjoamia aktiviteetteja kuten puutarhanhoitoa. Jos aktivointiin ei osallistunut, saattoi menettää etuutensa. (mt. 9.) Kyseessä oli siis hyvin samankaltainen tilanne kuin Paltamossa, vaikkakaan osallistujille ei maksettu palkkaa. Dahlberg ym. käyttävät hyväkseen vaihteellisuutta muodostaessaan kontrolliryhmiä, sillä heidän on mahdollista kontrolloida makrotaloudellisia shokkeja, joiden he olettavat vaikuttavan samalla tavalla eri kaupunginosiin (mt. 13). Heidän mukaansa reformilla ei ollut todettavaa vaikutusta osallistujien käytettävissä oleviin tuloihin, mutta etuuksien saajien määrä väheni. Aktivointi nimittäin pienensi etuuksien saamisen todennäköisyyttä 0,4 prosenttiyksiköllä, mikä tarkoittaa viittä prosenttia (mt. 27). Thorén (2005, 63) toteaaakin, että kunnallisen aktivointipolitiikan perimmäisenä tavoitteena vaikuttaa olevan etuuksien saajien kontrollointi, eikä niinkään työllistymismahdollisuuksien tai tulojen kasvattaminen.

Klepinger ym. (2002) tutkivat Marylandin työnhakukokeilun (the Maryland UI Work-Search Demonstration) vaikutuksia työllistymiseen ja työttömyysturvan saantiin. Kokeilussa muodostettiin useita toimenpide- ja kontrolliryhmiä, joista osan täytyi ottaa yhteyttä vähintään neljään työnantajaan viikoittain, osan kahteen työnantajaan ja osan täytyi osallistua työnhakukoulutukseen sekä ottaa yhteyttä kahteen työnantajaan. Lisäksi oli yksi ryhmä, jonka ei tarvinnut raportoida yhteydenottojaan. (mt. 5.) Tiukemmat työnhakuvaatimukset (neljä kontaktia viikossa) vähensivät Klepingerin ym. (2002, 18) mukaan työttömyysturvamaksuja 115 dollarilla saajaa kohti, mikä johtui osittain siitä, että monet poistuivat työttömyysturvalta välttääkseen velvollisuudet. Nopeammin työllistyneiden ei kuitenkaan havaittu tehneen näin palkkojen

kustannuksella, mikä kertoo työllistymisen johtuneen intensiivisemmästä etsinnästä, eikä niinkään kynnyspalkan laskusta (mt. 19). Työnhakukoulutukseen osallistuneiden työttömyysturvan määrä putosi 75 dollarilla, mikä ei johtunut koulutuksen tehokkuudesta, vaan kasvaneista työttömänä olemisen kustannuksista (Klepinger 2002).

Teoriassa pakollisilla aktivointiohjelmilla on kahdenlaisia epäsuoria vaikutuksia. Lyhyen aikavälin poistumisvaikutuksella (exit effect) tarkoitetaan työttömien poistumista työttömyysturvalta, ennen kuin nämä joutuvat osallistumaan ATP-ohjelmaan. Toisaalta pidemmällä aikavälillä ihmiset hankkivat lisää koulutusta, jotta heidän todennäköisyytensä joutua myöhemmin työttömäksi pienenesi. Persson ja Vikman (2010, 29) tutkivat pakollisen aktivoinnin vaikutuksia Ruotsissa ja huomasivat, että etuuksien saajien lukumäärä pienenee aktivointiohjelmien julkistamisen jälkeen eli uhkavaikutus on olemassa, mutta siirtyminen työttömäksi ei lisäännä tai vähenny.

Hämäläinen ym. (2009, 56) eivät vuoden 2006 työmarkkinatukiudistusta tutkittuaan voi sanoa sillä olleen suoria työllisyysvaikutuksia. Uudistushan tarkoitti tehostettujen työvoimapolitiittisten toimenpiteiden tarjoamista yli 500 päivää passiivisella työmarkkinatuella olleille. Heidän mukaansa aktiivitoimiin osallistuminen lisääntyi, mutta aktivoinnin uhka ei saanut ihmisiä työllistymään avoimille markkinoille. Muun muassa Tanskassa ja Yhdysvalloissa huomattu aktivoinnin uhkavaikutus ei siis liene vaikuttanut Suomessa. Hämäläinen ym. (2009) huomasivat haastatteluista, että kaikki työttömät eivät edes tienneet uudistuksesta tai työllistymisen esteenä oli ylivelkaantuneisuutta ja sairauksia. Tällaisiin ryhmiin eivät heidän mukaansa pure kovemmat sanktiot tai toimenpiteiden uhka, ja tarvittaisiinkin uusia väliintulon

muotoja kuten kuntouttamista ja ohjaamista. Tärkeää olisi ehkäistä passiiviturvalla elävien syrjäytymistä.

### 3 PALTAMON TYÖLLISTÄMISMALLI

Paltamo on Kainuun maakunnassa sijaitseva hiukan alle 4000 asukkaan<sup>12</sup> kunta, jonka työttömyysaste vuosina 1992–2002 oli Tilastokeskuksen mukaan yli 20 ja vielä vuonna 2008 yli 16 prosenttia, kunnes se laski noin kahdeksaan prosenttiin vuonna 2010, mahdollisesti työllisyyskokeilusta johtuen. Kunnallisveroprosentti työllisyyskokeilun alkaessa oli 19,75, mutta vuonna 2010 sitä nostettiin 20,5 prosenttiin. Muutaman kymmenen kilometrin päässä sijaitsee lähin kaupunki Kajaani.

Paltamon työllistämismalli on urauurtavin suomalainen työvoimapolitiittinen kokeilu vuosikymmeniin (Hämäläinen & Hämäläinen 2010, 222). Kokeilu on laajuudeltaan ainutkertainen, sillä se vaikuttaa kokonaiseen kuntaan ja mahdollisesti myös lähialueisiin. Budjetiltaan kokeilua ei voi pieneksi sanoa, sillä esimerkiksi vuodelle 2010 siihen on budjetoitu 7,6 miljoonaa euroa eli noin 22 000 euroa jokaista Paltamon työtöntä kohden (mt., 208). Kari ja Ulla Hämäläinen muistuttavat, että vaikka kokeilu vaikuttaa kustannuksiltaan mahdottomalta toteuttaa koko Suomessa, voidaan kustannuksista suoraan vähentää työttömyysturvaetuuksiin sekä aktiivisiin työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin käytettävät varat. Lisäksi kokeilun myötä kunnan sekä sen ihmisten elämä muuttuu, jolloin voidaan saada epäsuoria lisäsäästöjä tai voi ilmetä uusia kustannuksia<sup>13</sup>.

Erityisen tärkeän työllisyyskokeilusta tekee se, että Paltamo on tavallaan näyteikkuna tulevaisuuden Suomeen: kunnassa on jokaista työllistä kohden kaksi, jotka eivät työskentele eli ovat työttömiä tai

<sup>12</sup> Tilastokeskuksen mukaan 31.12.2010 Paltamon väkiluku oli 3884.

<sup>13</sup> Ihmisten aktivointi saattaa vaikuttaa heidän fyysiseen ja psyykkiseen hyvinvointiinsa. Lisäksi kunnassa toimivien yritysten määrä saattaa muuttua suuntaan tai toiseen. Tästä lisää myöhemmin.

työvoiman ulkopuolella. Toisin sanoen kunnan huoltosuhte on yli kahden. Paltamossa tilanne on samankaltainen kuin Suomessa arvioidaan olevan parinkymmenen vuoden kuluttua, minkä vuoksi on tärkeää etsiä keinoja pysäyttää nykyinen työttömyyden ja siihen liittyvän tai sitä seuraavan huono-osaisuuden kehitys. Paltamo on tälle etsinnälle oiva lähtöpaikka, sillä kunnan suhteellisen pieni koko mahdollistaa intensiivisenkin kokeilun toteuttamisen. Mikäli kokeilusta voidaan luotettavasti sanoa saavutetun taloudellisia – ja terveydellisiä – hyötyjä, voidaan samanlaista mallia alkaa toteuttaa muuallakin Suomessa korkeilta vaikuttavilta toteuttamiskustannuksilta pelkäämättä. Kustannukset tulee tällöin nähdä investointina, joka maksaa itsensä lopulta takaisin.

### *3.1 Ennusteita tulevasta*

Ennusteet taloudellisesta kehityksestä ovat tärkeitä, jotta voidaan varautua eri skenaarioihin ja toimia proaktiivisesti. Sukselainen (2011, 159) muistuttaa, että ennusteet ovat herkkiä lähtökohtatilanteen muutoksille sekä laskelmissa käytettäville vaihtoehtoisille oletuksille. Näitä oletuksia ovat esimerkiksi väestönkasvuennuste, ikääntymisen aiheuttamat kustannukset, työn tuottavuuden kasvu ja muiden kuin ikääntymisestä johtuvien julkisten menojen kasvu (mt. 173). Ennusteet ovat tärkeitä, jotta osataan jo nyt varautua tulevaan, minkä vuoksi useat eri tahot, kuten valtiovarainministeriö ja ETLA, ovat laatineet omia ennusteitaan tulevista kestävyysvajeista. Keskiarvo ennusteista vuoden 2015 kestävyysvajeeksi on viisi prosenttia BKT:stä. (mt. 172.) Suomen julkisen talouden menot pyrkivät tulevina vuosikymmeninä kasvamaan nopeammin kuin kokonaistuotannon arvo, jonka odotetaan toimivan ylärajana julkisille tuloille (mt. 159).

Jo Kiander (2007) näki Suomen tulevaisuuden haastavana, ja muutamassa vuodessa tilanne on vain huonontunut. Kianderin (2007) mukaan julkisen talouden liikkumavara pysyy kohtuullisen hyvänä vuoteen 2015 saakka, minkä jälkeen väestön ikääntyminen alkaa jarruttaa talouskasvua kasvavien sosiaalimenojen pienentäessä julkisen talouden liikkumavaraa. Huonossa skenaariossa, jota hän kutsuu hitaan kasvun vaihtoehdoksi, julkinen talous ajautuu vakaviin vaikeuksiin 2020-luvulla. Kianderin (2007, 11 & 47) mukaan työllisyys näyttelee merkittävää roolia siinä, miten julkisen sektorin suhteelliset menot nousevat, joten hyvä tavoite olisi – kuten nopean kasvun vaihtoehdossa oletetaan – nostaa työllisyysaste 75 prosenttiin, johon on päästy ainakin USA:ssa ja Japanissa. Hän toteaa, että tähän todennäköisesti vaaditaan aktiivista ja tavoitteellista työvoimapolitiikkaa. Koska tilanne vaikuttaa huonontuneen, saattaa julkisen talouden kestävyysden takaaminen vaatia rajumpiakin toimia. Paltamon kokeilu onkin eräs tällainen raju toimenpide, jolla tähdätään korkeampaan työllisyyteen.

### *3.2 Täystyöllisyyskokeilun taustaa*

Kainuussa on jo pitkään ollut korkea työttömyysaste, eikä maakunnalla muutenkaan ole ollut yhtä paljon resursseja kuin muualla, minkä vuoksi Kainuussa on oltu kokeilunhaluisia. Vuoden 2005 alussa alkoi Kainuun hallintokokeilu<sup>14</sup>, mistä lähtien kaikkien maakunnan kuntien työllisyysmäärärahat sisällytettiin Kainuun kehittämisrahaan, jonka käyttöä ohjaa maakuntahallitus. Kehittämisrahan käyttömahdollisuuksia arvioimaan perustettiin vuoden 2004 alussa elinkeinopoliittinen työryhmä, jonka alaisuuteen puolestaan asetettiin työllisyysryhmä etsimään käyttökohteita noin 20 miljoonan euron työllistämismäärärahalle. (Laurikainen & Huotari 2010, 30.) Työllisyysryhmän laskelmien mukaan työttömyyden

---

<sup>14</sup> Hallintokokeilusta ja sen vaikutuksista saa lisätietoa Hämäläisen ja Moision (2011) tutkimuksesta.

hinnaksi Kainuussa tuli yli 100 miljoonaa euroa vuonna 2003 suorien ja todennettavien kustannusten valossa. Huomioon ei siis otettu välillisiä kustannuksia kuten päihteiden käytöstä aiheutuvia ongelmia. (mt., 30.)

Laurikaisen ja Huotarin (2010, 31) mukaan täystyöllisyyskokeilua valmisteltiin aluksi toteutettavaksi Ristijärvellä, sillä kunnan pienuuden vuoksi ongelmien ajateltiin olevan siellä helpoiten ratkaistavissa. Kunnan sosiaalijohtaja kuitenkin muutti pois alueelta, minkä johdosta puuttui työskentelyyn sitoutunut henkilö. Työryhmä löysi kuitenkin nopeasti uuden kunnan, Paltamon, jossa kokeilua alettiin valmistella vuoden 2005 lopussa. Vuoden 2006 aikana pyrittiin selvittämään, miten Paltamossa rahaa käytetään työttömyyden hoitoon. Selvisi, ettei kokonaisuus ollut kenenkään hallinnassa ja että suurin osa rahoista käytettiin passiivitoimiin. Suunnitellun Paltamon Työtä Kaikille –hankkeen tavoitteena oli kehittää täystyöllisyysmalli, joka mittaisi työttömyyden kustannuksia. Tavoitteena oli myös tutkia, saadaanko aikaan enemmän, jos rahaa käytetään passiivitoimien sijaan aktivointiin. (Laurikainen & Huotari 30.)

Alun perin tavoitteena oli saada aikaan kokeilulaki hankkeen tueksi, mutta koska aikataulun puitteissa ei löydetty asiantuntijaa varmistamaan, että laki olisi perustuslain mukainen, päätettiin kokeilu toteuttaa vallitsevien lakien ja työsopimusten puitteissa. Mikäli kokeilu olisi toteutettu kunnan hallinnoimana projektina, olisi kunnan omavastuu niin sanotuista varhe-eläkemaksuista noussut karkeasti ottaen 50 000 euroa vuodessa. Siksipä kokeilua alettiin toteuttaa yhdistysmuotoisena. Lisäksi arvioitiin, että työttömyyden laskiessa nolnaan kunnan saamat valtionosuudet laskisivat jopa 500 000 euroa vuodessa, minkä vuoksi haettiin rahoitusta valtiolta. Lopulta saatiinkin myönteinen rahoituspäätös, kun

Valtiovarainministeriö osoitti kokeilurahan työ- ja elinkeinoministeriölle sen raamin ulkopuolelta. Yhteensä valtio budjetoit Paltamon Työtä Kaikille –hankkeeseen 22 miljoonaa euroa vuosille 2009–2012 (Laurikainen & Huotari 2010, 32–33.)

### *3.3 Työllistämismalli*

Paltamon työllistämismallin tavoitteena on etsiä jokaiselle työttömälle tälle sopiva työ (Huotari 2008, 5). Huotarin mukaan erityisen tärkeää on työn mielekkyys ja työllistettyjen itsetunnon kohottaminen, jotta nämä pystyisivät myöhemmin jatkamaan vaativampiin töihin. Työllistäminen etenee seuraavasti: ensin työnhakija ilmoittautuu työvoimatoimistoon, mistä tämä ohjataan Työnhakuklubiin ja edelleen Työvoimataloon. Työvoimatalon töistä kieltäytyminen voi johtaa samanlaisiin toimiin kuin työvoimapolitiittisista toimenpiteistä kieltäytyminen<sup>15</sup>.

Työntekijä voi tulla Työvoimayhdistyksen työntekijäksi joko suoraan Länsi-Kainuun työvoima- ja elinkeinotoimiston (TE-toimiston) Paltamon toimipaikasta tai käytyään ensin 5–20 päivää kestävä Työnhakuklubin, jonka aikana esitellään Työvoimayhdistystä, käydään työpaikkahaastattelu ja tehdään CV. (Pölkky-Pieskä 2011a, 12.) Työnhakuklubissa pyritään siis kartoittamaan työntekijän valmiudet ja taidot sekä kerrotaan, mitä työllistämismallilla tarkoitetaan. Samalla neuvotaan työhakemuksen tekemisessä. Työnhakuklubin aikana työntekijälle maksetaan työmarkkinatuen suuruinen korvaus korotettuna ylläpitokorvauksella. Klubin jälkeen Työvoimayhdistys tekee työtarjouksen työntekijälle, ja mikäli tämä hyväksyy tarjouksen, tulee hänen ilmoittaa asiasta TE-toimiston lisäksi myös Kelalle, mikäli työntekijä on aiemmin saanut

<sup>15</sup> Käytännössä tämä tarkoittaa etuuksien leikkauksia. Työmarkkinatuki saatetaan lakkauttaa määräajaksi ja toimeentulotuen perusosaa alentaa maksimissaan 40 prosentilla.



asumistukea. Asumistuki nimittäin luultavasti lakkaa, kun työt aloitetaan.

Ensimmäisen työsopimuksen pituus on kuukausi, jonka aikana työntekijä perehdytetään ja valmennetaan tehtäviinsä. Työpaikkana voi olla Paltamon kunta, Työvoimatalon osasto, yhdistys tai jokin muu paikka. Työntekijä voi olla kuukauden harjoittelussa kolmessa eri paikassa saadakseen tietoa omista kiinnostuksistaan. Työvoimatalossa työntekijä pääsee työterveyshuollon piiriin, voi osallistua työhyvinvointia tukevaan toimintaan sekä muihinkin hänen elämänsä ja työkykynsä kannalta tärkeitä valmiuksia edistäviin toimintoihin. Kuukauden koeajan jälkeen tehdään henkilökohtainen työsopimus loppuvuodeksi. Samalla selvitetään työntekijän mahdollisuudet opiskella tai toimia laskutettavassa työssä tai työharjoittelussa. Avoimille työmarkkinoille työntekijä voi siirtyä milloin vain.

Työntekijän palkka määritellään joko Työnhakuklubissa tai juuri ennen kuin tämä allekirjoittaa työsopimuksen Työvoimayhdistyksen kanssa. Palkka koostuu työttömyysajan sosiaaliturvan<sup>16</sup> perusteella määriteltävästä peruspalkasta sekä kannustinlisästä, jonka suuruus on 115 euroa/kk. Mikäli työntekijä tekee ohjaavaa työtä eli vastaa muista työntekijöistä ja näiden opastuksesta, maksetaan tälle ohjaavantyönlisää, jonka suuruus on 102,80–308,40 €/kk. Työntekijän päivittäinen työaika lasketaan tälle maksettavan palkan perusteella.<sup>17</sup> Palkanmäärityksessä käytetyn lomakkeen olen lisännyt liitteeksi A.

---

<sup>16</sup> Työttömyysajan sosiaaliturvaan kuuluvat työttömyyspäivärahat, asumistuki ja toimeentulotuki. Näistä kahteen jälkimmäiseen lisätään palkkaa määriteltäessä myös veron osuus, sillä muutoin työntekijän käteen jäävä osuus olisi pienempi kuin työttömänä tukia saadessaan.

<sup>17</sup> Pölkky-Pieskä (2011, 13) antaa esimerkin palkanlaskusta, jossa kokoaikaisen työn sopimuksen mukainen palkka on 1362 €/kk, kun tehdään kahdeksan tunnin työpäivää. Mikäli työntekijälle määritelty palkka on 75% tästä, muodostuu hänen päivittäiseksi työajakseen  $0,75 \cdot 8\text{h}$  eli 6h. Jää kuitenkin hiukan epäselväksi, minkä sopimuksen mukaan kokoaikaisen työn palkka määräytyy.

### *3.4 Toiminta ja tavoitteiden toteutuminen*

Pölkky-Pieskän (2011a, 8–9) mukaan Työvoimatalossa on järjestetty erilaisia koulutustilaisuuksia ostopalveluna. Esimerkkinä hän mainitsee hygieniapassin, tulityökortin ja päihteiden käyttöön puuttumisen. Lisäksi työhönvalmennukseen ja työnetsintään on palkattu erikseen toimihenkilöt, jotta Työvoimatalo voi edesauttaa työntekijöidensä siirtymistä avoimille työmarkkinoille. Ammatillisten taitojen ylläpitoa ja kehittämistä varten Työvoimatalossa on työpajoja, kuten puutyöpaja, pyöräpaja ja tekstiilipaja, joiden tuotteita on myyty eteenpäin kunnalle, seurakunnalle ja yksityisille. Tuotteiden myyntiä varten on perustettu Työvoimayhdistyksen myymälä Näprinki. Samalla työntekijöiden työpanosta on myös myyty eteenpäin muun muassa remontointi- ja maalaustöihin tai yritysten työntekijöiden sijaisiksi sairaustapauksissa. Leipomo-lounasravintola Pullateria on myös valmistanut ja myynyt eteenpäin leipomotuotteita sekä järjestänyt joitakin kahvituksia.

Vuoden 2010 loppuun mennessä Työvoimayhdistys oli solminut 268 työsopimusta, joista yli 500 päivää työttömänä olleita oli 95 henkilöä. Vuoden loppuun mennessä 58 sopimusta oli päättynyt, sillä avoimille työmarkkinoille oli ehtinyt työllistyä 23 henkilöä, 19 oli lähtenyt opiskelemaan, kaksi saanut oppisopimuspaikan, yhdeksän muuttanut muualle, yksi siirtynyt eläkkeelle ja yksi varusmiespalvelukseen, yhden työsuhde oli purettu ja muutama työsuhde päättynyt muista syistä kuten vanhempainvapaan vuoksi. (Pölkky-Pieskä 2011a, 8.)

Ilmenneistä ongelmista Pölkky-Pieskä (2011a, 19) mainitsee lähialueen yrittäjien kaksijakoisen suhtautumisen Työvoimatalon toimintaan, sillä se aiheuttaa kilpailua. Paltamossa saattaa siis hyvinkin ilmetä aiemmin mainitsemiani syrjäytysvaikutuksia, joita en kuitenkaan pysty nyt mittaamaan. Pölkky-Pieskän mukaan joidenkin

työttömien vastahakoisuus tai päihdeongelmat ovat myös olleet ongelmallisia. Toisaalta jotkut eivät ole kokeneet toimintaa tarpeeksi mielekkäänä. Pölkky-Pieskä toteaa myös sen ilmiselvän tosiseikan, ettei kunnan yrityksistä edes voida odottaa löytyvän tarpeeksi työpaikkoja Työvoimatalon työttömille, sillä Paltamo on pieni paikkakunta.

Kokeilun suorista kustannuksista saadaan tietoa Paltamon Työvoimayhdistys ry:n tilikauden 1.1.2010—31.12.2010 tasekirjasta. Sen mukaan kokeilun kokonaiskulut vuonna 2009 olivat noin 1,78 miljoonaa euroa ja vuonna 2010 noin 3,61 miljoonaa euroa. Näistä suurimman osan muodostavat luonnollisesti henkilöstökulut: 1,50 ja 3,16 miljoonaa euroa, joihin siis sisältyvät aiemmat työttömyysturvaetuudet, toimeentulotuki sekä yleinen asumistuki. Siten todelliset kustannukset aiheutuvat lähinnä Työvoimatalon muun henkilöstön palkoista, työttömien kannustinlisistä sekä ostopalveluista. Toiminnan suorista tuotoista en uskalla tasekirjan perusteella arvella mitään, sillä niitä on vuodelle 2010 kirjattu tasan 200 000 euroa, mikä vaikuttaa hyvin epäilyttävältä.

## 4 ARVIOINTIMENETELMÄ

### 4.1 Arviointiongelma

Taloustieteilijät, jotka haluavat selvittää tietyn politiikkatoimenpiteen tai kokeilun vaikutuksia, käyttävät tähän usein vertailevia tapaus-tutkimuksia (comparative case study). Näissä kokeilulle altistettua kohdetta vertaillaan samankaltaisiin kohteisiin, joihin kokeilu ei lähtökohtaisesti vaikuta. Kokeilu voi kuitenkin vaikuttaa myös tähän vertailu- eli kontrolliryhmään, jolloin sen vaikutukset tyypillisesti arvioidaan todellista pienemmiksi.<sup>18</sup> Tällainen interferenssi oletetaan usein vähäiseksi, kuten myös Paltamon tapauksessa tehdään. On kuitenkin huomioitava, että Paltamon kunnan työttömät saattavat muuttaa naapurikuntiin tai naapurikunnista saattaa muuttaa työttömiä Paltamoon osallistuakseen kokeiluun. Lisäksi Paltamon ja naapurikuntien elinkeinoelämä ja yritysten lukumäärä sekä tyyppi saattavat muuttua kokeilun vuoksi.

Tapaustutkimukseen liittyy ongelmia, joista ehkä tärkein on vertailuryhmän valinta ja ryhmän ominaisuudet suhteessa tutkimuskohteeseen. Eräs tähän liittyvä kysymys on otokseen valikoituminen, jossa kokeiluun osallistuvat yksiköt, tässä siis kunnat, poikkeavat ominaisuuksiltaan muista yksiköistä. Näin ollen kokeilu saattaa vaikuttaa hyvin eri tavalla valittuun kohteeseen verrattuna siihen, miten se olisi vertailuryhmään vaikuttanut. Hyvä esimerkki tilanteesta on koulutusohjelma, jolla pyritään parantamaan työttömien työllistymistä. Todennäköisesti tällaiseen ohjelmaan hakevat eniten sellaiset henkilöt, joiden motivaatio työllistyä on

---

<sup>18</sup> Esimerkiksi kokeilussa, kuinka negatiivisesti paikallisen punk-yhtyeen soittoharjoitukset yhtyeen basistin kerrostaloasunnossa vaikuttavat talon muuttoliikkeeseen, täytyy ottaa huomioon, että myös naapuritaloissa saattaa esiintyä poismuuttoa. Siten yhtyeen negatiivinen vaikutus tulee aliarvioitua, jos vertailukohtana käytetään naapuritaloja ja niiden muuttoliikettä.

suurin. Tällöin ohjelman työllistymisvaikutukset tulevat yliarvioituiksi, koska siihen osallistuneet henkilöt olisivat luultavasti työllistyneet muutenkin. Todennäköisesti myös Paltamon Työtä Kaikille -hankkeen vaikutukset ovat erilaisia Paltamossa kuin mitä ne olisivat Suomen kunnissa keskimäärin, koska Paltamon tilanne on paljon keskimääräistä heikompi.

Otokseen valikoitumista yritetään usein ehkäistä satunnaistetuilla eksperimenteillä, joissa kokeilu toteutetaan satunnaisesti valituille yksiköille – tosin tällaisten eksperimenttien järjestäminen on taloustieteessä vaikeaa. Siltikään ei ehkä saada luotettavia tuloksia kausaalisuudesta, sillä tutkimuskohteet saattavat muuttaa käyttäytymistään, jos tietävät osallistuvansa kokeiluun. Tällöin puhutaan niin sanotusta Hawthorne-efektistä. Paltamon täystyöllisyyskokeilun tapauksessa ei voida puhua edes satunnaistetusta eksperimentistä, sillä Paltamo on valittu kokeilun kohteeksi paitsi oman halukkuutensa myös heikon tilanteensa ansiosta. Kuten jo aiemmin mainitsin, kokeilun vaikutusten voisi olettaa tulevan esiin juuri Paltamossa, jos niitä on.

Perinteisesti taloustieteessä potentiaalisten lopputulemien (mitä olisi tapahtunut ilman kokeilua) arviointiin on käytetty esimerkiksi instrumenttimuuttuja-, regression epäjatkuvus- ja DID-menetelmiä.<sup>19</sup> Paltamon tapauksessa arvioinnista muodostuu haaste jo senkin vuoksi, ettei työttömien ryhmiä ole millään tavalla satunnaistettu kokeilun ajaksi, vaan kaikki työttömät on pyritty työllistämään. Toisin olisi voitu toimia esimerkiksi siten, että kaikkien yli 25-vuotiaiden tai yli puoli vuotta työttömänä olleiden työttömien olisi ollut pakko osallistua kokeiluun, kuten eräissä tutkimuksissa on tehty. Tällöin kontrollina olisi voitu käyttää ikänsä puolesta juuri ja

---

<sup>19</sup> Ontuvista suomennoksista johtuen on hyvä kertoa myös menetelmien oikeat nimet: instrumental variables (IV), regression discontinuity design (RDD) sekä differences-in-differences (DID).

juuri kokeilun ulkopuolelle jääneitä tai hiukan alle puoli vuotta työttömänä olleita, jolloin olisi voitu hyödyntää regression epäjatkuvuutta. Satunnaistaminen olisi voitu toteuttaa myös siten, että toimenpideryhmä olisi muodostettu parittomana kuukautena syntyneistä ja kontrolliryhmä muista. Toisaalta kohdistamalla pakolliset toimenpiteet kaikkiin työttömiin toimitaan oikeudenmukaisesti. Edellä mainituista asioista sekä käyttämästäni makrotason aineistosta johtuen tutkinkin asioita yksityishenkilöiden sijasta kuntatasolla ja kuntien välillä.

Tapaustutkimusten suurin haaste siis on – kuten olen jo maininnut – selvittää, mitä kokeilulle altistetussa kohteessa olisi tapahtunut ilman kokeilua. Puhutaan niin sanotusta kontrafaktuaalista. Kullekin havaintoyksikölle, joita tässä ovat kunnat, voidaan nimittäin havaita vain yksi olotila kullakin ajanhetkellä, jolloin jää ikuisesti arvoitukseksi, mitä muuten olisi tapahtunut. Toisin sanoen ei voida havaita, mitä Paltamossa olisi tapahtunut ilman kokeilua.<sup>20</sup> Onkin tärkeää löytää vertailukunta, joka lähtökohtaisesti on samanlainen Paltamon kanssa, sillä muutoin kausaalisuudesta ei saada tietoa. Tämä johtuu siitä, että vaikka kokeilua seuraavalla periodilla havaittaisiin kiinnostuksen kohteena olevan muuttujan muuttuneen Paltamossa enemmän kuin kontrollikunnassa, saattaa tämä ero johtua siitä, että Paltamo reagoi voimakkaammin yleisiin taloudellisiin tekijöihin. Kuten arvata saattaa, ei muualta Suomesta löydy yhtään kuntaa, joka olisi samanlainen kuin Paltamo, minkä vuoksi täystyöllisyyskokeilun vaikutusten arviointiin tarvitaan tehokkaita työkaluja. Seuraavaksi esittelen käyttämäni synteettisen kontrollimenetelmän, joka on tällainen työkalu.

---

<sup>20</sup> Ei tietenkään voida myöskään havaita, mitä kokeilu olisi muille Suomen kunnille tehnyt.

## 4.2 Synteettinen kontrollimenetelmä

Seuraavaksi esittelen synteettisen kontrollimenetelmän perusteet Abadien, Diamondin ja Hainmuellerin (2009, 5–6) sekä Hämäläisen ja Moision (2011, 7) notaatiota mukailien. Olkoot  $Y_{it}^I$  ja  $Y_{it}^N$  lopputulemat, jos kokeilu suoritetaan tai sitä ei suoriteta kunnassa  $i=1,2,\dots,J+1$  ajanhetkellä  $t=1,2,\dots,T$ . Meillä on siis  $J$  kontrollikuntaa ja yksi kokeilukunta, Paltamo ( $i=1$ ). Olkoon  $T_0$  kokeilua edeltävien aikaperiodien määrä, jolloin Paltamo altistetaan kokeilulle aikavälillä  $[T_0 + 1, T]$ . Olkoon vielä  $\alpha_{it} = Y_{it}^I - Y_{it}^N$  kokeilun vaikutus kunnassa  $i$  aikaperiodilla  $t$ , jolloin tilanne voidaan esittää seuraavien yhtälöiden avulla:

$$Y_{it}^I = Y_{it}^N \quad \forall t \in \{1, \dots, T_0\} \quad \forall i \in \{1, \dots, J + 1\} \quad (1)$$

$$Y_{it} = Y_{it}^N + \alpha_{it} D_{it} \quad (2)$$

$$D_{it} = \begin{cases} \mathbf{1}, & i = 1 \text{ ja } t > T_0, \\ \mathbf{0}, & \text{muutoin} \end{cases} \quad (3)$$

$$\alpha_{1t} = Y_{1t} - Y_{1t}^N \quad (4)$$

$$Y_{it}^N = \delta_t + \boldsymbol{\theta}_t \mathbf{Z}_i + \boldsymbol{\lambda}_t \boldsymbol{\mu}_i + \varepsilon_{it} \quad (5)$$

Suurin mielenkiintomme kohdistuu yhtälössä (4) esiintyvään parametriin  $\alpha_{1t}$ , joka kuvaa kokeilun vaikutusta kunnassa 1 ajanhetkellä  $t$ . Yhtälön oikealla puolella meillä on kuitenkin yksi tuntematon,  $Y_{1t}^N$ , jonka oletetaan muodostuvan yhtälössä (5), jossa  $\delta_t$  on tuntematon, kaikille kunnille yhteinen suhdannetekijä,  $\boldsymbol{\theta}_t$  on  $(1 \times R)$ -vektori tuntemattomia parametrejä<sup>21</sup>,  $\mathbf{Z}_i$  on  $(R \times 1)$ -vektori kuntakohtaisia, havaittavia ominaisuuksia, joihin kokeilu ei vaikuta,  $\boldsymbol{\lambda}_t$  on  $(1 \times F)$ -vektori havaitsemattomia yhteisiä tekijöitä,  $\boldsymbol{\mu}_i$  on tuntematon, kuntakohtainen  $(F \times 1)$ -vektori, joka kertoo, millä

<sup>21</sup>  $\boldsymbol{\theta}_t$  riippuu siis vuodesta  $t$ . Tämä tarkoittaa, että havaittavien ominaisuuksien  $\mathbf{Z}_i$  vaikutus tutkittavaan muuttujaan  $Y_{it}^N$  voi vaihdella eri vuosina.

tavalla kunta reagoi havaitsemattomiin yhteisiin tekijöihin, ja  $\varepsilon_{it}$  on havaitsematon satunnaismuutos, jonka odotusarvo on 0. Jos sitten  $W=(w_2, w_3, \dots, w_{J+1})'$  on  $(J \times 1)$ -vektori, jossa  $w_n$  on kunnan  $n$  samaa paino muodostuvassa synteettisessä kunnassa, muodostuu jokaisella eri  $W$ :n valinnalla erilainen synteettinen kunta (merkitään tätä kuntaa 0:lla), jolle tutkittava eli outcome-muuttuja  $Y_{0t}$  saa seuraavan muodon ajanhetkellä  $t$ :

$$Y_{0t} = \sum_{k=2}^{J+1} w_k Y_{kt} = \delta_t + \theta_t \sum_{k=2}^{J+1} w_k \mathbf{z}_k + \lambda_t \sum_{k=2}^{J+1} w_k \boldsymbol{\mu}_k + \sum_{k=2}^{J+1} w_k \varepsilon_{kt}$$

Tavoitteena on löytää sellainen  $W^*=(w_2^*, w_3^*, \dots, w_{J+1}^*)'$ , jolle:

$$Y_{0t} = \sum_{k=2}^{J+1} w_k^* Y_{kt} = Y_{1t} \quad \forall t \in (1, 2, \dots, T_0), \quad \sum_{k=2}^{J+1} w_k^* \mathbf{z}_k = \mathbf{z}_1$$

Edelliset yhtälöt pitävät eksaktisti paikkansa vain erikoistapauksissa<sup>22</sup>, joten useimmiten pyritään ainoastaan löytämään mahdollisimman hyvä vastaavuus. Näin saadaan lopulta arvio kokeilun vaikutukselle:

$$\hat{\alpha}_{1t} = Y_{1t} - Y_{0t} = Y_{1t} - \sum_{k=2}^{J+1} w_k^* Y_{kt}, \quad t \in (T_0 + 1, \dots, T)$$

Abadien, Diamondin ja Hainmuellerin (2009, 7) mukaan edellä esitellyn mallin vahvuus on, että havaitsemattomat yhteiset tekijät  $\lambda_t$  voivat vaihdella ajassa. Näinhän ei ole kiinteiden vaikutusten mallissa (DID-mallissa), jossa näiden havaitsemattomien tekijöiden on oltava,

<sup>22</sup> Yhtälöt pätevät eksaktisti vain, jos vektori  $V = (Y_{11}, \dots, Y_{1T_0}, \mathbf{z}'_1)$  kuuluu joukon  $A = \{(Y_{21}, \dots, Y_{2T_0}, \mathbf{z}'_2), \dots, (Y_{(J+1)1}, \dots, Y_{(J+1)T_0}, \mathbf{z}'_{J+1})\}$  konvekseen verhoon (convex hull), eli mikäli  $V$  voidaan esittää lineaarikombinaationa joukon  $A$  vektoreista.



vakioita ajassa. Tällöin niiden vaikutus voidaan poistaa ottamalla erotus yli ajan.

Abadie ja Gardiezabal (2002, 1) kohtasivat aiemmin mainittuja tapaustutkimusten ongelmia tutkiessaan terroristiselkkauksen vaikutuksia Baskimaahan, joka jo lähtökohtaisesti poikkeaa muusta Espanjasta. Samaan aikaan 1970- ja 1980-luvuilla sattunut laskusuhdanne ei ainakaan auttanut arvioinnissa. Näistä syistä he eivät olisi saaneet kovin uskottavia tuloksia, mikäli olisivat tyytyneet vain vertaamaan Baskimaata johonkin toiseen alueeseen, esimerkiksi Kataloniaan. Niinpä he kehittivätkin käyttöönsä niin sanotun synteettisen kontrollimenetelmän, jonka perusideaa juuri sivusin. Kerron seuraavassa menetelmästä vielä lisää.

Synteettisen kontrollimenetelmän lähtökohtana siis on, että tutkittavalle kohteelle – tässä tapauksessa siis kunnalle – ei etsitä yhtä kontrolli- eli verrokkikuntaa tutkimalla, mikä kunta parhaiten vastaa kiinnostuksen kohteena olevaa kuntaa ennalta valittujen muuttujien suhteen, vaan luodaan synteettinen eli keinotekoinen vertailukunta antamalla kaikille muille kunnille ei-negatiivinen paino. Lisäksi vaaditaan, että painojen summaksi tulee yksi. Näin saadaan mitä luultavimmin alkuperäisiä kuntia parempi vertailukohta, sillä on myös mahdollista, että jokin kunta saa painon 1. Painoja saavat kunnat eivät ole mitä tahansa kuntia, vaan kuntia, jotka tutkija on harkintakykynsä mukaan alun perin valinnut tähän niin sanottuun donor pooliin, joka voidaan suomentaa esimerkiksi sanalla luovuttajajoukko. Nimi on osuva, sillä positiivisen painon saaneet kunnat tavallaan luovuttavat osan itsestään muodostettavalle synteettiselle kunnalle. Donor poolin kunnille annetaan painot siten, että muodostuva synteettinen kunta mahdollisimman hyvin kuvailee kokeilukunnan kehitystä valittujen tasapainotettavien muuttujien suhteen valitulla aikaperiodilla, kuten jo aiemmin tässä luvussa esitin.

Seuraavaksi esitän saman matemaattisemmin käyttäen samaa notaatiota kuin Abadie ja Gardiezabal (2002, 5).

Olkoon meillä  $J$  mahdollista kontrollikuntaa (donor poolin koko on  $J$ ) ja olkoon  $W = (w_2, w_3, \dots, w_{J+1})'$  ( $J \times 1$ )-vektori, jossa  $w_n$  ( $n=2, 3, \dots, J+1$ ) on  $n$ :nnen kontrollikunnan paino. Kun vaaditaan vielä, että nämä painot summautuvat yhteen, saadaan aikaan yksi synteettinen kontrollikunta, joka on kuin parhaista aineksista koottu sillisalaatti. Olkoon lisäksi  $X_1$  ( $K \times 1$ )-vektori, joka sisältää  $K$ :n eri tasapainotettavan muuttujan kokeilua edeltäneet arvot kokeilukunnassa, ja  $X_0$  ( $K \times J$ )-matriisi, joka sisältää samojen  $K$ :n tasapainotettavan muuttujan arvot donor poolin kunnille. Olkoon vielä  $V$  ei-negatiivikomponenttinen diagonaalimatriisi, jonka lävistäjäalkioiden arvot kuvaavat edellä mainittujen  $K$ :n muuttujan suhteellista tärkeyttä.<sup>23</sup> Ongelmana on minimoida:

$$\min(X_1 - X_0W)'V(X_1 - X_0W)$$

$$\text{s. e. } w_n \geq 0 \forall n (n = 2, 3, \dots, J + 1) \text{ ja } w_2 + w_3 + \dots + w_{j+1} = 1$$

Kyseessä on siis käytännössä pienimmän neliösumman menetelmä. Hiukan ongelmalliseksi tilanteen tekee  $V$ :n valinta. Valinta voi olla subjektiivinen, jolloin tutkija käyttää hyväkseen aiempaa tietämystään asiasta. Toisaalta Abadie ja Gardiezabal (2002, 6) valitsevat  $V$ :n siten, että synteettinen Baskimaa kuvailee mahdollisimman hyvin todellisen Baskimaan kehitystä reaalisien asukaskohtaisen BKT:n (heidän kokeilunsa outcome-muuttuja) suhteen kokeilua edeltäneinä vuosina. Samaa logiikkaa noudattaen tehdään valinta tässäkin tutkielmassa;  $V$  muodostetaan siten, että kulloisenkin outcome-muuttujan keskineliövirhe (mean squared prediction error, MSPE) minimoituu kokeilua edeltävien vuosien osalta. Stata tekee tämän automaattisesti, kun käytetään siihen

<sup>23</sup> Siten näiden lävistäjäalkioiden summa on yksi.

saatavissa olevaa lisäosaa<sup>24</sup>. Stata raportoi MSPE:n lisäksi kullekin luovuttajajoukon kunnalle painon, jolla se osallistuu synteettiseen kuntaan, sekä tasapainotettavien muuttujien<sup>25</sup> arvot kokeilukunnassa ja synteettisessä vertailukunnassa. Usein tasapainotettavista muuttujista otetaan keskiarvo kokeilua edeltävältä periodilta, mutta on myös mahdollista painottaa yksittäisien vuosien arvoja. Näiden tasapainotettavien muuttujien olisi hyvä olla samalla tasolla todellisessa ja synteettisessä kunnassa, sillä muutoin kuntien voidaan ajatella jo lähtökohtaisesti poikkeavan ominaisuuksiltaan. Abadien, Diamondin ja Hainmuellerin (2009, 2–3) mukaan synteettisen kontrollimenetelmän etuna tavallisiin regressiometodeihin onkin läpinäkyvyys ja ekstrapoloinnin estäminen, sillä menetelmä kertoo kunkin luovuttajajoukon kunnan suhteellisen vaikutuksen kontrafaktuaaliin (synteettiseen kuntaan) sekä estää ekstrapoloinnin, koska kuntien painot on rajoitettu ei-negatiivisiin lukuihin, joiden on summauduttava yhteen.

Lisäksi Abadie, Diamond ja Hainmueller (2009, 3) laskevat menetelmän eduksi sen, että tutkijan ei tarvitse tietää mitään kokeilun jälkeisistä muuttujien arvoista, jolloin tämä ei pääse omilla valinnoillaan vaikuttamaan niin paljon study designiin – tutkimuksesta tulee rehellisempää. Synteettinen kontrollimenetelmä sallii myös havaitsemattomien muuttujien vaikutusten vaihtelevan ajassa toisin kuin perinteinen erotukset erotuksissa –estimaattori, kuten jo aiemmin mainitsinkin.

Kun synteettinen vertailukunta on saatu luotua, voidaan tutkia outcome-muuttujan eroavaisuutta (gap) todellisen ja synteettisen kunnan välillä. Tähän käytetään jo aiemmin mainitsemaani yksinkertaista erotusestimaattoria, joka antaa kokeiluvuosille ( $t > T_0$ )

<sup>24</sup> Saatavissa internetissä: <http://www.mit.edu/~jhainm/synthpage.html>.

<sup>25</sup> Usein käyttämiäni tasapainotettavia muuttujia ovat 16–64-vuotiaiden osuus kunnan väestöstä sekä koulutustaso.

parametrin  $\hat{\alpha}_{1t} = Y_{1t} - \sum_{k=2}^{J+1} w_k^* Y_{kt}$ . Vaikka todellisen ja synteettisen kunnan välinen ero,  $\hat{\alpha}_{1t}$ , olisi suuri, ei voida vielä sanoa, että eroavaisuus johtuu juuri työllisyyskokeilusta, sillä taustalla voi olla muitakin tekijöitä. Siksi Abadien ja Gardiezabalin esimerkkiä seuraten suoritan aina kunkin outcome-muuttujan kohdalla niin sanotun plasebotestin (placebo study), jolla tulosten merkitsevyyttä voidaan arvioida. Plasebotestissä synteettistä kontrollimenetelmää käytetään vuorollaan kaikkiin luovuttajajoukon kuntiin; siis yksitellen vaihdetaan Paltamon ja jokaisen luovuttajakunnan paikkaa, jolloin kyseessä on eräänlainen permutaatiotesti. Mikäli Paltamon osalta menetelmä tuottaa epätavallisen suuren eron todellisen ja synteettisen kunnan välille, voidaan kokeilulla arvella olleen vaikutusta.<sup>26</sup> Olisi nimittäin melko epätodennäköistä, että toimimaton kontrollimenetelmä tuottaisi juuri Paltamolle kaikkein suurimman eron. Mikäli Paltamon ero synteettiseen Paltamoon ei näytä poikkeavalta muiden kuntien vastaavaan eroon nähden, synteettisen kontrollimenetelmän avulla ei voida sanoa työllisyyskokeilulla olleen vaikutusta outcome-muuttujaan.

Edellä esittelemääni synteettistä kontrollimenetelmää on aiemmin hyödynnetty vain rajallisessa joukossa tutkimuksia, pitkälti sen uutuudesta johtuen. Mainitsin jo Abadien ja Gardiezabalin (2002) tutkimuksesta terrorismin vaikutuksista Baskimaan talouteen. Abadie, Diamond ja Hainmueller (2009) käyttävät menetelmää selvittääkseen, miten tupakkalainsäädännön muutos, Proposition 99, vaikutti tupakan myyntiin Kaliforniassa 1980-luvun loppupuolelta lähtien. He toteavat, että mikäli kontrollialueeksi otetaan koko Yhdysvallat ilman Kaliforniata, kontrollialue ei ole kovin sopiva, sillä

<sup>26</sup> Kokeilulla ei pitäisi olla vaikutusta muihin kuntiin eli niillä eron pitäisi olla 0, mikäli menetelmä toimisi täydellisesti ( $\hat{\alpha}_{it} = Y_{it} - \sum_{k \neq i} w_k^* Y_{kt} = 0 \quad \forall i \neq 1, \forall t > T_0$ ). Epätavallisen suurella voidaan tässä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että alle 5%:ssa muista kunnista havaitaan vähintään yhtä suuri ero todellisen ja synteettisen kunnan välillä. Matemaattisesti:  $P(|\hat{\alpha}_{it}| \geq |\hat{\alpha}_{1t}|) < 5\%$ .

sen kehitys poikkeaa vahvasti Kalifornian kehityksestä kokeilua edeltävien vuosien aikana (mt. 2009, 18). Lopulta he arvioivat, että asukaskohtainen tupakka-askimyynti olisi pudonnut 24 askilla vuodessa. He myös muistuttavat, että tavallisia menetelmiä käyttäneet Fichtenberg ja Glantz (2000) arvioivat pudotuksen olleen vain 14 askia vuodessa. Hämäläinen ja Moisio (2011) käyttävät menetelmää arvioidessaan Kainuun hallintokokeilun kustannusvaikutuksia. Unohtaa ei sovi myöskään Cavallon ym. (2011) tutkimusta luonnonkatastrofien vaikutuksista talouskasvuun.

## 5 AINEISTO

Tutkimuksessa käytetään kuntatason paneeliaineistoa, joka on saatu eri lähteistä; Tilastokeskukselta (*StatFin* ja *Altika*), Kelalta (*Kelasto*) sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselta (*SOTKANet*). Väestötietoja saadaan vuodesta 1975 asti, kun taas suurin osa muuttujista alkaa vasta 1990-luvun alkupuolelta ja jotkin vasta 2000-luvulta. Toisaalta osa muuttujista loppuu vuoteen 2009, kun taas joidenkin osalta tietoja saadaan myös vuodelta 2010. Koska työllisyyskokeilu alkoi vasta vuoden 2009 alusta, siitä ei saada vielä kovin luotettavia tuloksia – varsinkaan tilastoviiveiden vuoksi.

Kuntatason aineiston suurimpana ongelmana ovat kuntaliitokset<sup>27</sup>, joiden vuoksi osa tilastoyksiköistä (kunnista) poistuu aineistosta vain yhdistyäkseen jonkin toisen tilastoyksikön kanssa. Asiasta muodostuu ongelma, kun osassa aineistoja mukana on reilusti yli 400 kuntaa, kun taas osa aineistosta on ajan tasalla ja käsittää siten 336 kuntaa.<sup>28</sup> Tämän vuoksi olen katsonut parhaimmaksi poistaa luovuttajajoukosta (donor pool) ne kunnat, jotka kuntaliitosten takia ovat jollain tavalla muuttuneet. Lisäksi luovuttajajoukosta on karsittu pois kunnat, jotka sijaitsevat Uudenmaan, Varsinais-Suomen, Pohjanmaan tai Ahvenanmaan maakunnissa<sup>29</sup>, sillä toisaalta ruotsin kielellä on näissä maakunnissa melko vahva asema ja toisaalta kuntien sijainti rannikon tuntumassa tekee niistä hyvin erilaisia Paltamoon nähden. Lopulta jäljelle jää 203 kuntaa, jotka eivät ole olleet osallisina kuntaliitoksissa, eivätkä sijaitse rannikolla.

Lisäksi ongelmia aiheuttaa samanaikaisesti käynnissä oleva Kainuun hallintokokeilu, josta jo aiemmin mainitsin. Hallintokokeilun vuoksi

<sup>27</sup> Vuonna 1989 kuntia oli 460, vuonna 2001 niitä oli 448 ja vuonna 2008 415, kunnes tähän asti vilkkain vuosi 2009 vähensi niiden määrän 348:aan.

<sup>28</sup> Vuoden 2011 heinäkuun tieto.

<sup>29</sup> Yhteensä näissä maakunnissa on 88 kuntaa.

Paltamon kunnan sosiaali- ja terveystalouden menot näyttävät pudonneen rajusti, käytännössä noltaan, vuodesta 2005 alkaen. Tämä illuusio johtuu siitä, että tuolloin Kainuun maakunta-kuntayhtymä alkoi vastata kahdeksan kuntansa terveydenhuollosta, sosiaalipalveluista ja toisen asteen koulutuksesta.<sup>30</sup> Näinpä en voi millään tavalla ottaa kantaa työllisyyskokeilun vaikutuksiin Paltamon terveydenhuollon tai sosiaalipalveluiden kustannuksiin. Näiden arvioinnin jätän jatkotutkimuksen varaan.

Selitän seuraavaksi, mitä jatkossa käyttämäni muuttujat tarkoittavat. *16–64-vuotiaiden osuus* on yksinkertaisesti tämän ikäisen kuntaväestön osuus kaikista kunnan asukkaista. Toisinaan käytän muuttujana myös esimerkiksi 0–17-vuotiaiden tai 25–64-vuotiaiden osuutta väestöstä. *Työttömyysaste* on laskettu kuukausittaisten työttömyysasteiden vuosikeskiarvona. *Koulutustaso* on THL:n (SOTKANet) indikaattori, joka kuvaa yli 20-vuotiaiden keskimääräisten, peruskoulun jälkeisten koulutusvuosien määrän. Esimerkiksi luku 195 tarkoittaa, että kunnan asukkailla on keskimäärin 1,95 vuotta peruskoulun jälkeistä koulutusta. *Vain peruskoulutus* kuvaa peruskoulun jälkeisen koulutuksen ulkopuolelle jääneiden 17–24-vuotiaiden kunnan asukkaiden osuutta vastaavan ikäisestä väestöstä, kun taas *korkeakoulutus*-indikaattori ilmaisee yli 15-vuotiaiden, korkea-asteen koulutuksen<sup>31</sup> saaneiden osuutta 15–64-vuotiaasta väestöstä. *Toisen asteen koulutus* puolestaan ilmaisee yli 15-vuotiaiden, lukion tai korkeintaan kolmevuotisen ammattikoulun käyneiden henkilöiden osuuden vastaavanikäisestä kuntaväestöstä. *Yksinhuoltajien osuus* kuvaa yksinhuoltajaperheiden osuutta kaikista kunnassa asuvista lapsiperheistä<sup>32</sup>. *Omistusasuminen*

<sup>30</sup> THL:n SOTKANetin mukaan Paltamon sosiaali- ja terveyssektorin nettokustannukset putosivat vuoden 2004 noin 10,5 miljoonasta eurosta vuoden 2005 noin 1,2 miljoonaan euroon. Todellisuudessa kustannukset eivät romahtaneet, mutta tilastointitavan muutos aiheuttaa tällaisen illuusion.

<sup>31</sup> Ammattikorkeakoulu- tai yliopistotutkinnon tai yli kolmevuotisen koulutusammatin tai tutkinnon ammatillisissa oppilaitoksissa suorittanut henkilö on saanut korkea-asteen koulutuksen.

<sup>32</sup> Lapsiperheellä tarkoitetaan perhettä, jossa on ainakin yksi alle 18-vuotias lapsi.

on muuttuja, joka kuvaa omistustalojen lukumäärän osuutta kaikista taloista, mutta mukana eivät ole osakeomisteiset asunnot. *Maa- ja metsätalous, teollisuus, rakentaminen, julkiset palvelut* sekä *kauppa, maj., rav.* ovat kukin muuttujia, jotka kuvaavat kyseisen elinkeinoalan henkilöstön osuutta kaikista kunnan työllisistä. *Palkansaajat kunnalla, palkansaajat yksityisellä* sekä *yrittäjät* puolestaan ovat muuttujia, jotka kuvaavat kunnalla, yksityisellä sektorilla sekä yrittäjinä työskentelevien osuutta kaikista palkansaajista. Lisäksi *veronalaiset tulot* kuvaa asukkaiden keskimääräisiä valtionveronalaisia tuloja ja *verotulot* puolestaan kunnan saamia kokonaisverotuloja asukaslukuun suhteutettuna. Tarkemmat tiedot tasapainottamiseen käyttämieni muuttujien lähteistä sekä aikavälistä ovat nähtävissä liitteessä B.

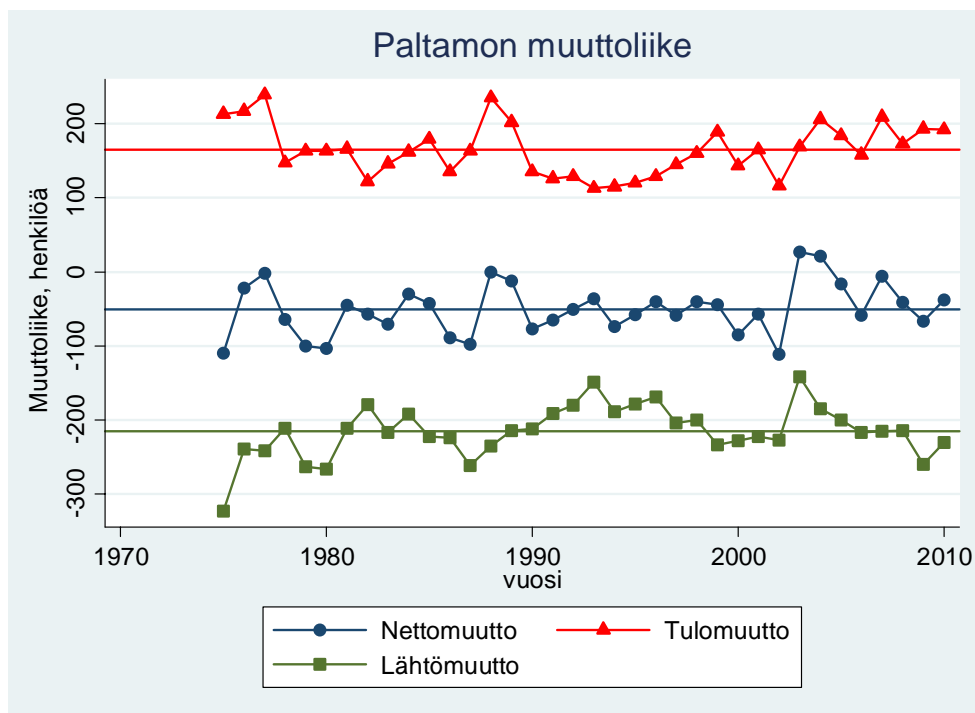


## 6 TULOKSET JA TULKINTA

Tässä luvussa esittelen työllisyyskokeilun vaikutuksia joihinkin kuntatason muuttujiin. Liitteessä C olen taulukoinut kunkin tutkittavan muuttujan osalta tasapainotettavien muuttujien arvot todellisessa ja synteettisessä Paltamossa. Suoritan yleensä myös plasebotestin, jolloin kuvassa Paltamaa esittää punainen käyrä ja kaikkia muita kuntia musta.

Kuten kuvasta 1 huomataan, Paltamon väkiluku on vähentynyt keskimäärin 50 henkilöllä vuodessa vuosina 1975–2010. Vaakasuurat viivat edustavat tämän aikavälin keskiarvoja, joten työllisyyskokeilun ei voitane väittää sanottavasti vaikuttaneen muuttoliikkeeseen. Olen tutkinut väkiluvun muutoksia myös synteettisellä kontrollimenetelmällä voimatta havaita kokeilulla olleen vaikutusta väkilukuun.

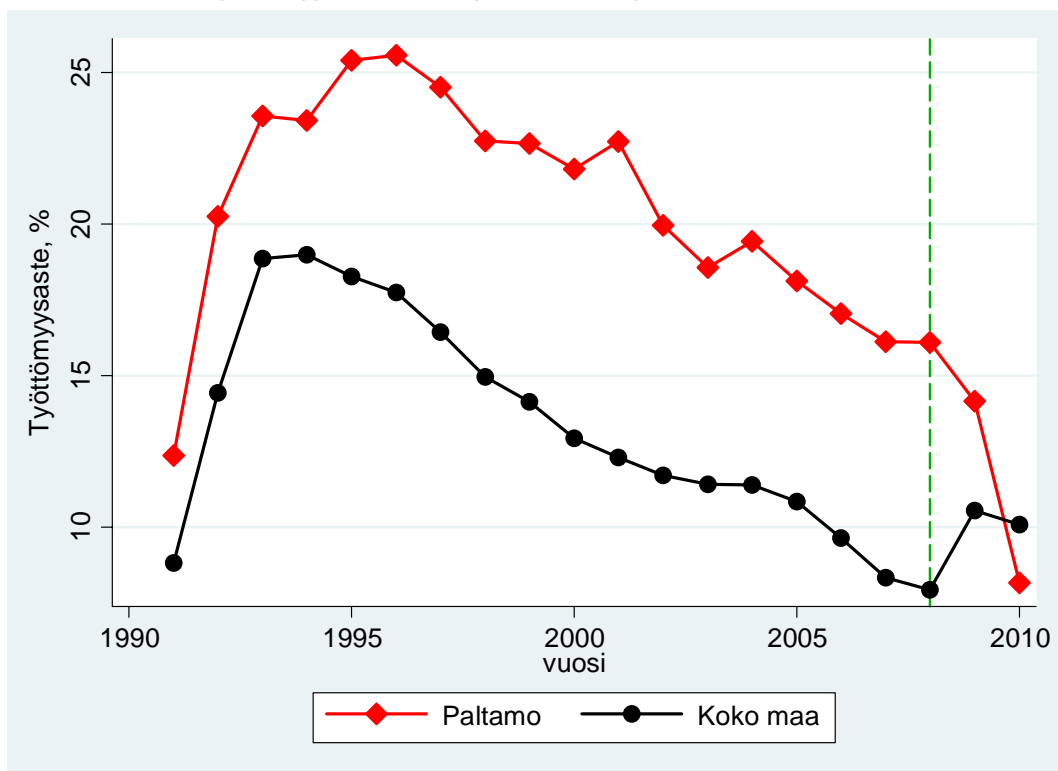
Kuva 1. Paltamon muuttoliike vuosina 1975–2010, henkilöä



## 6.1 Työttömyys

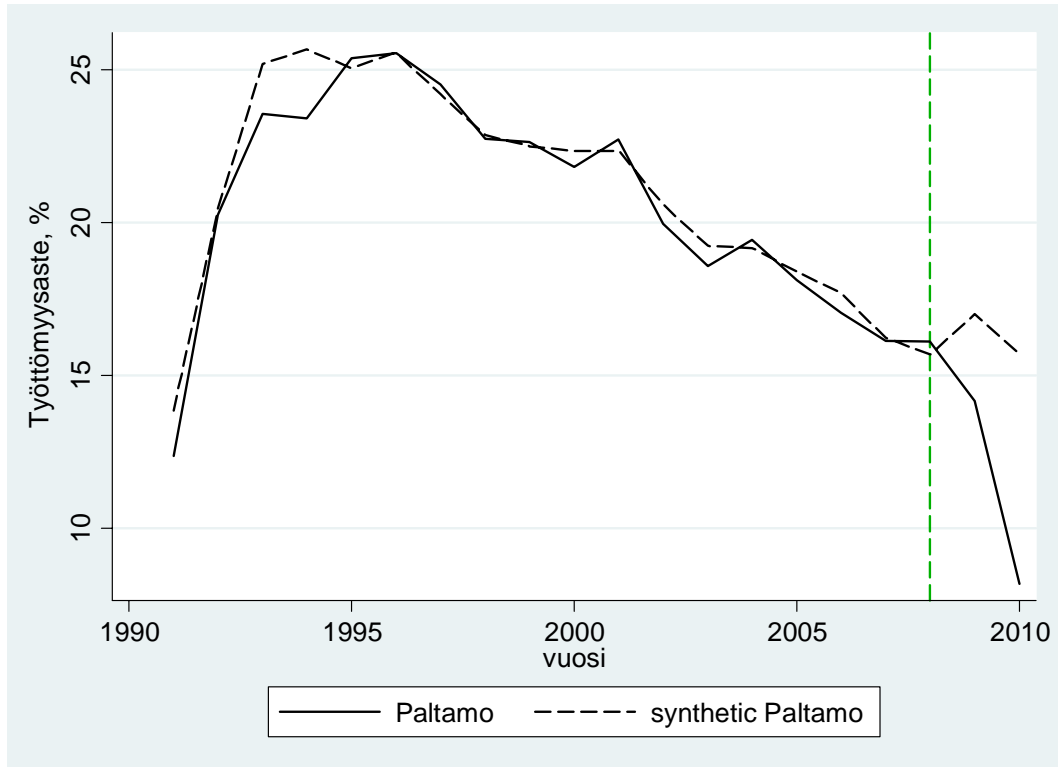
Paltamossa on jo vuosia ollut paljon keskimääräistä korkeampi työttömyysaste, kuten kuvasta 2 voidaan nähdä. Kuitenkin vuonna 2010 tilanne kääntyi pääläelleen, minkä voisi arvella johtuneen työllisyyskokeilusta. Tätä arvioin seuraavaksi synteettisellä kontrollimenetelmällä.

Kuva 2. Työttömyysasteen kehitys Paltamossa ja koko maassa keskimäärin.



Kuva 3 esittää työllisyysasteen kehitystä Paltamossa ja synteettisessä Paltamossa. Synteettinen Paltamo kuvailee Paltamon kehitystä melko hyvin kokeilua edeltävinä vuosina, minkä lisäksi muidenkin tasapainotettavien muuttujien arvot ovat lähellä toisiaan (liitteen C taulukko 1). Tällä perusteella hätäinen voisi jo väittää, että työttömyysasteen lasku on todella johtunut kokeilusta, mutta paremman käsityksen asiasta saa suorittamalla plasebotestin.

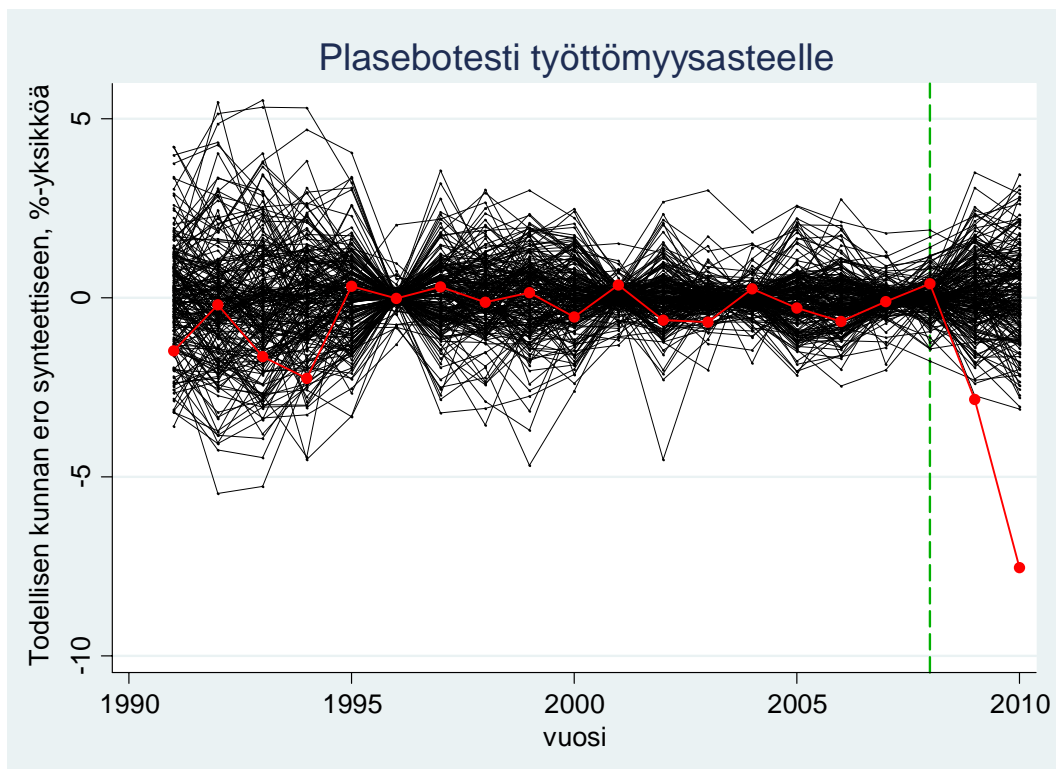
Kuva 3. Työttömyysaste Paltamossa ja synteettisessä Paltamossa.



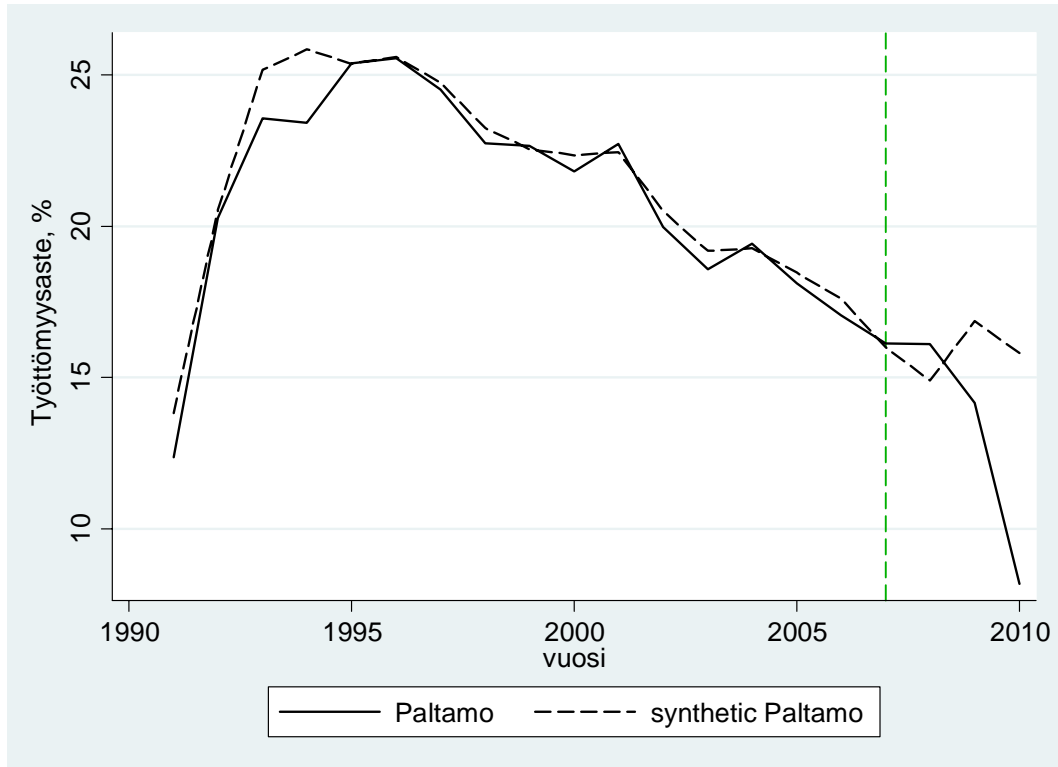
Kuten kuvasta 4 käy ilmi, Paltamossa synteettinen kontrollimenetelmä antaa selkeästi suurimman eron todellisen ja synteettisen kunnan välille. Tällä perusteella uskallan väittää työttömyysasteen pudonneen kokeilun seurauksena jopa seitsemällä prosenttiyksiköllä kahden ensimmäisen kokeiluvuoden aikana. Tulosten puolesta puhuu myös kuvan 5 niin sanottu vuosiplasebo, jossa kokeilu on keinotekoisesti siirretty alkamaan vuotta aiemmin. Huomataankin, että tällöin kokeilun vaikutus olisi ensimmäisenä vuonna ehkä hiukan työttömyyttä nostava, mutta ei ainakaan laskeva. Mikäli vuosiplasebo asetettaisiin alkamaan neljä vuotta aiemmin, vaikuttaisi työttömyys Paltamossa nousseen entistäkin enemmän, mistä voisi siis päätellä, että Paltamossa työttömyyskehitys on ollut vastaavia kuntia heikompaa kokeilua edeltäneinä vuosina.

Huomautan vielä, että käyttämäni työttömyysluvut ovat vuositasolla, ja ne on laskettu kuukausityöttömyyksien keskiarvona. Siten vuosiluvut saattavat olla paljonkin isompia kuin vuoden loppupuolen kuukausiarvot, ja työttömyyden lasku lienee ollut jyrkempää kuin kuvasta 2 voisi päätellä. Tarkempia Tilastokeskuksen tarjoamia kuukausilukuja tarkastellessa huomaakin, että joulukuussa 2010 Paltamon työttömyysaste oli 6,1 %, kun se oli vielä kyseisen vuoden tammikuussa ollut 13,2 prosenttia. Toisaalta elokuun 2011 lukema oli enää 4,3 %. Täytyy kuitenkin muistaa, että työttömyyden lasku on suurelta osin näennäistä, sillä vain osa työttömistä on työllistynyt avoimille markkinoille. Paremman käsityksen kokeilun todellisista vaikutuksista työttömyyteen saa vasta myöhemmin, kun Työvoimatalon niin sanottu piilotyöllistävä vaikutus loppuu ja arki alkaa.

Kuva 4. Plasebotesti työttömyysasteelle



Kuva 5. Vuosiplasebo (t-1) työttömyysasteelle

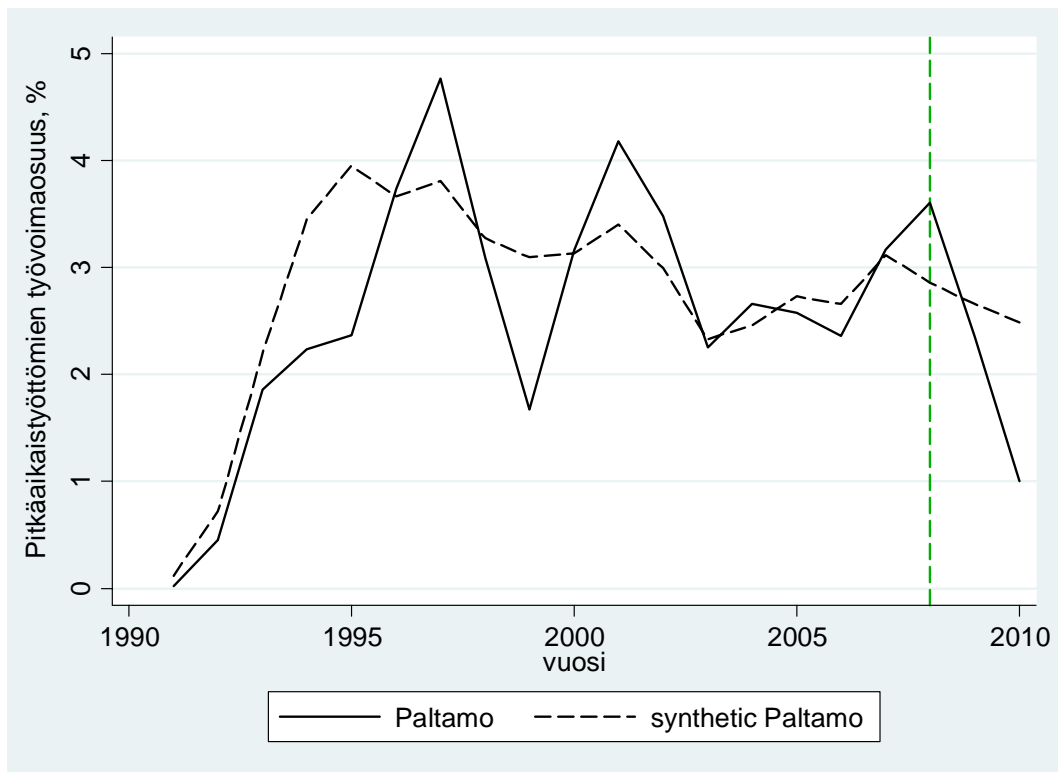


Pitkäaikaistyöttömien osuudella mitattuna työttömyyden rakenne Kainuussa vaikuttaa muuta Suomea paremmalta, mutta kyseessä on tilastollinen harha, joka on seurausta työvoimapolitiittisten toimenpiteiden kohdentamisesta korkean työttömyyden alueille (Hämäläinen & Hämäläinen 2010, 211). Kuvasta 6 nähdään Paltamon ja synteettisen Paltamon pitkäaikaistyöttömien osuuden kehitys. Vuodesta 2008 vuoteen 2010 tämä osuus on selvästi laskenut Paltamossa (yli kahdella prosenttiyksiköllä), mutta vastaavaa on koettu aiemminkin, joten en voi millään tavalla sanoa pudotuksen varmasti johtuneen täystyöllisyyskokeilusta.

Kuvan 7 plasebotestin perusteella Paltamon pitkäaikaistyöttömien osuus työvoimasta on laskenut kokeilun vuoksi yli prosenttiyksiköllä, sillä vain yhdessä toisessa kunnassa kokeilulla olisi vastaavan suuruinen "lumevaikutus". Tulosta voitaisiin sinänsä pitää luotettavana. Ongelmaksi muodostuu kuitenkin ehkä se, että

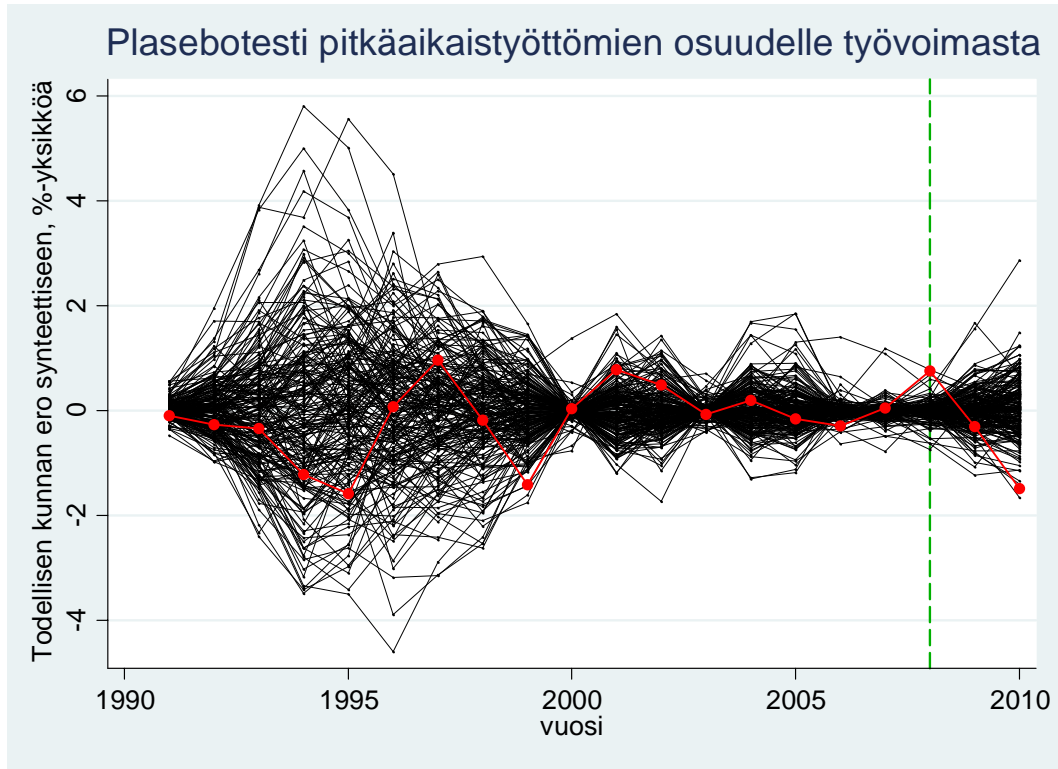
synteettinen Paltamo ei pysty kuvaamaan Paltamon kehitystä kokeilua edeltävinä vuosina – varsinkaan 1990-luvulla. Tästä syystä Paltamon RMSPE<sup>33</sup> on yksi koko kuntajoukon isoimmista, ja tulosten uskottavuus kärsii.

Kuva 6. Pitkäaikaistyöttömien osuus työvoimasta, %.



<sup>33</sup> RMSPE (*Root Mean Squared Prediction Error*) on MSPE:n neliöjuuri, ja sillä on siten pitkälti samat ominaisuudet.

Kuva 7. Plasebotesti pitkäaikaistyöttömien työvoimaosuudelle



## 6.2 Toimeentulotuki

Toimeentulotuki on viimesijainen tukimuoto, minkä vuoksi ennen sen myöntämistä selvitetään aina hakijan mahdollisuudet saada muita etuuksia. Näitä yhteiskunnan ensisijaisia tukimuotoja ovat muun muassa eläke, työttömyysturvan päiväraha mukaan lukien työmarkkinatuki, sairauspäiväraha, lapsilisä, asumistuki sekä opintotuki. Oikeus saada toimeentulotukea syntyy toimeentulotukilain 2 §:n 1 momentin nojalla, kun henkilö ei voi muilla tavoin elättää itseään. Ketään ei voida jättää toimentulotuen ulkopuolelle, vaan tuen tarve arvioidaan tapauskohtaisesti. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2007, 20.) Toimeentulotukea hakeva 17–64-vuotias on velvollinen ilmoittautumaan työttömänä työnhakijana työvoimatoimistoon, ellei tämä ole työssä. Tuen määrää voidaan alentaa enintään 20 prosentilla, mikäli hakija ei ilmoittaudu työvoimatoimistoon, ota vastaan tarjottua työtä tai

työvoimapolitiittista toimenpidettä tai kieltäytyy osallistumasta aktivointisuunnitelman laatimiseen. Toistuva kieltäytyminen voi johtaa siihen, että tukea alennetaan toiset 20 prosenttia. Toimeentulotuki koostuu perus- ja lisäosasta. Edellisellä katetaan muun muassa ravinto-, vaate-, liikenne- ja harrastusmenot, lisäosalla puolestaan muut ja erityiset menot. (Työministeriö 2005, 12.)

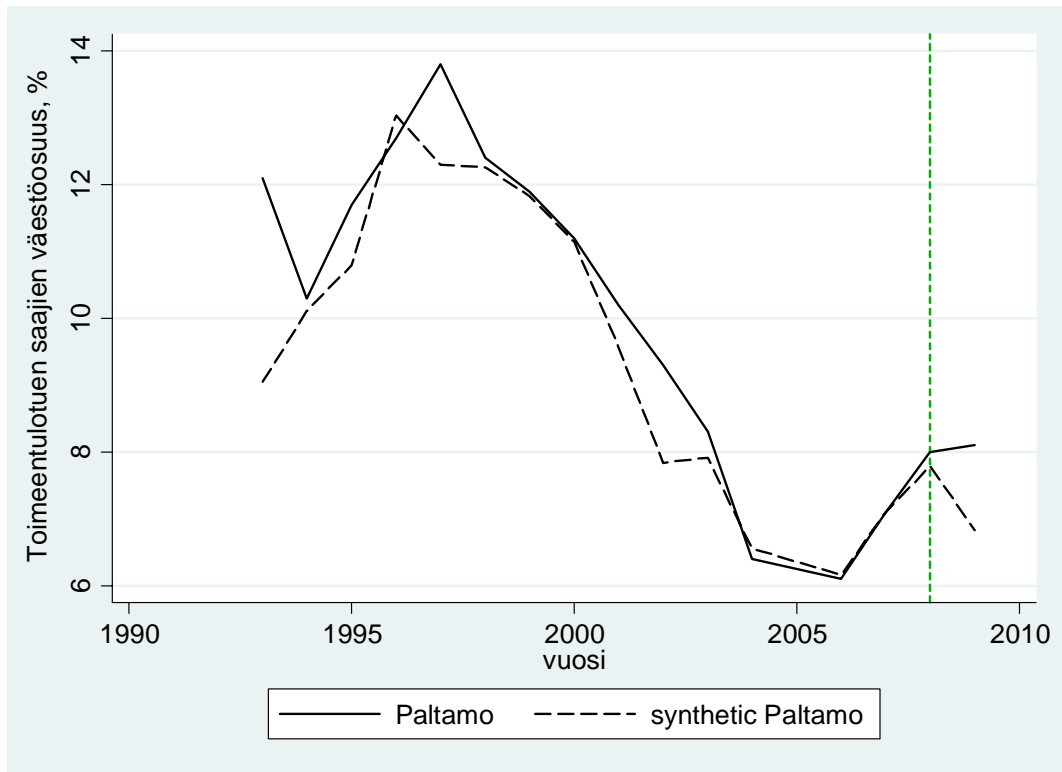
Seuraavaksi tarkastelen toimeentulotuen saajien väestöosuuden, maksettujen tukien määrän (€/asukas) sekä niin sanotun take-up raten<sup>34</sup> muutoksia Paltamossa. Vuodelta 2005 tietoja toimeentulotuesta ei saada, sillä aineistossa on tällä kohdalla virheellisesti kaikille kunnille merkitty 0€. Tästä syystä olen luonnollisesti jättänyt vuoden 2005 pois tarkastelusta synteettistä kuntaa muodostettaessa.

---

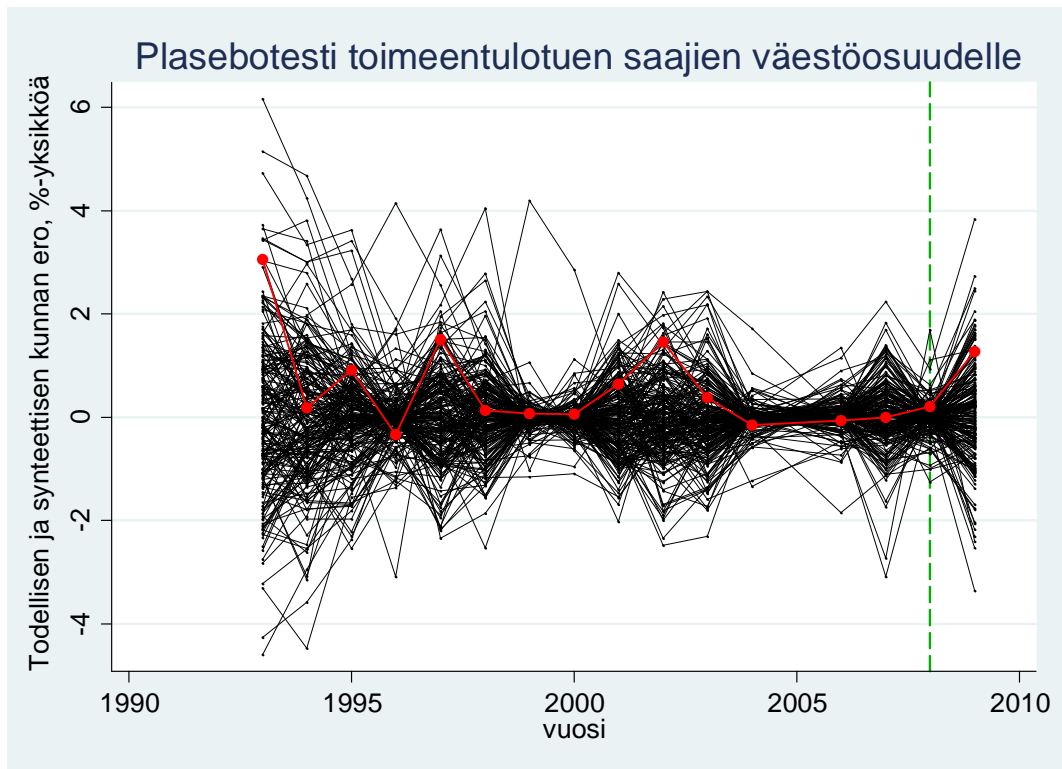
<sup>34</sup> Take-up ratella tarkoitetaan yleisesti tukea saavien osuutta niistä, jotka siihen olisivat oikeutettuja. Kaikkihan eivät tukea hae, mihin voivat olla syynä esimerkiksi tietämättömyys tai pelko leimautumisesta ja siihen liittyvästä häpeästä.



Kuva 8. Toimeentulotuen saajien osuus kunnan väestöstä



Kuva 9. Plasebotesti toimeentulotuen saajien osuudelle väestöstä



Kuvien 8 ja 9 perusteella toimeentulotuen saajien osuus väestöstä näyttäisi hiukan kasvaneen, mutta toisaalta monessa muussakin kunnassa vaikuttaisi kokeilun seurauksena käyneen samalla tavalla, joten tilanteesta ei voida sanoa mitään varmaa.

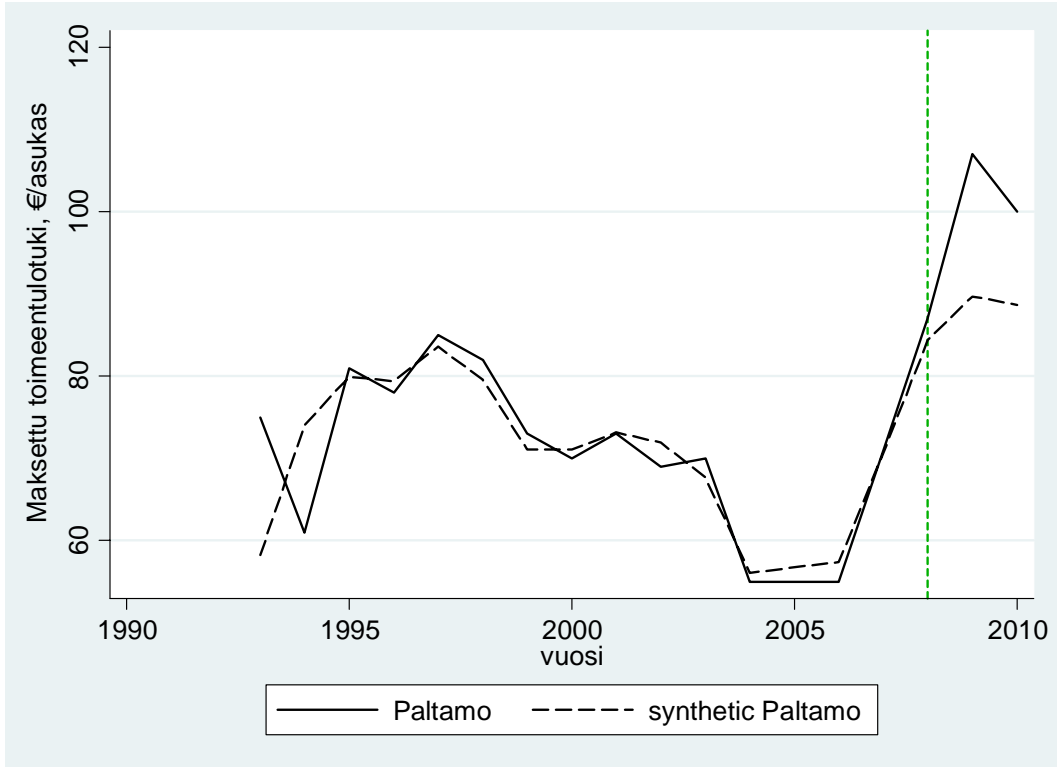
Kuvan 10 perusteella näyttäisi, että kunnan asukaslukuun suhteutettu toimeentulotuen euromäärä olisi kasvanut. Kuitenkin, kuten kuvasta 11 käy ilmi, ei voida hyvällä merkitsevyystasolla sanoa, että toimeentulotukien kasvu Paltamossa olisi johtunut Työtä kaikille –hankkeesta, koska todella moni muukin kunta poikkeaa synteettisestä versiostaan vähintään yhtä paljon kuin Paltamo. Kuvan 11 plasebotesti, niin kutsuttu 2X-plasebo, on hiukan erilainen aiempiin verrattuna, sillä siinä olen pudottanut tarkastelusta kunnat, joiden keskineliövirhe (RMSPE) kokeilua edeltäneellä periodilla on yli kaksinkertainen Paltamoon nähden.<sup>35</sup> Tällaisille kunnille muodostettu synteettinen kontrollikunta poikkeaa nimittäin yleensä niin paljon kunnasta itsestään, ettei sen perusteella voida tehdä päätelmiä jatkon suhteen.

Kuvasta 12 voidaan huomata, että take-up rate on noussut vuosina 2009 ja 2010 odotettua nopeammin. Kuvien 13 ja 14 perusteella voitaisiinkin sanoa take-up raten todella nousseen kokeilun seurauksena muutamalla prosenttiyksiköllä, ainakin viiden prosentin merkitsevyystasolla. Kyseinen tilanne saattaa johtua siitä, että kokeilun vuoksi osa toimeentulotukeen oikeutetuista on saatu hakemaan sitä. Toisaalta jotkut ovat saattaneet joutua turvautumaan toimeentulotukeen, mikäli eivät ole halunneet osallistua aktivointiin.

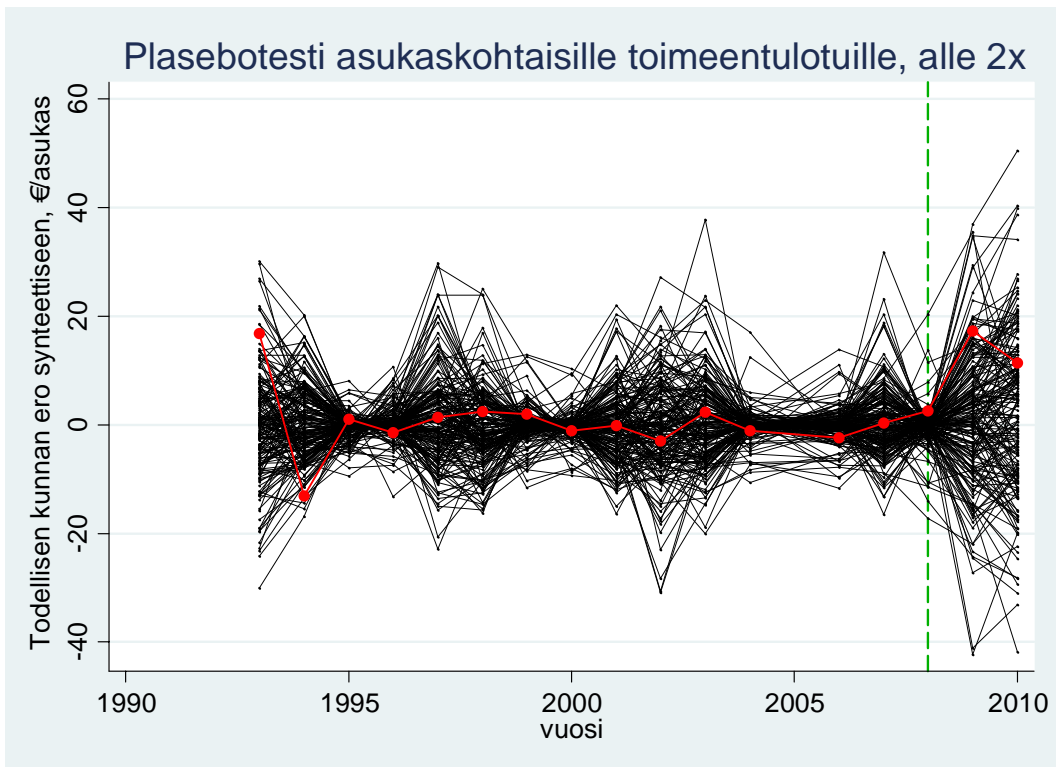
---

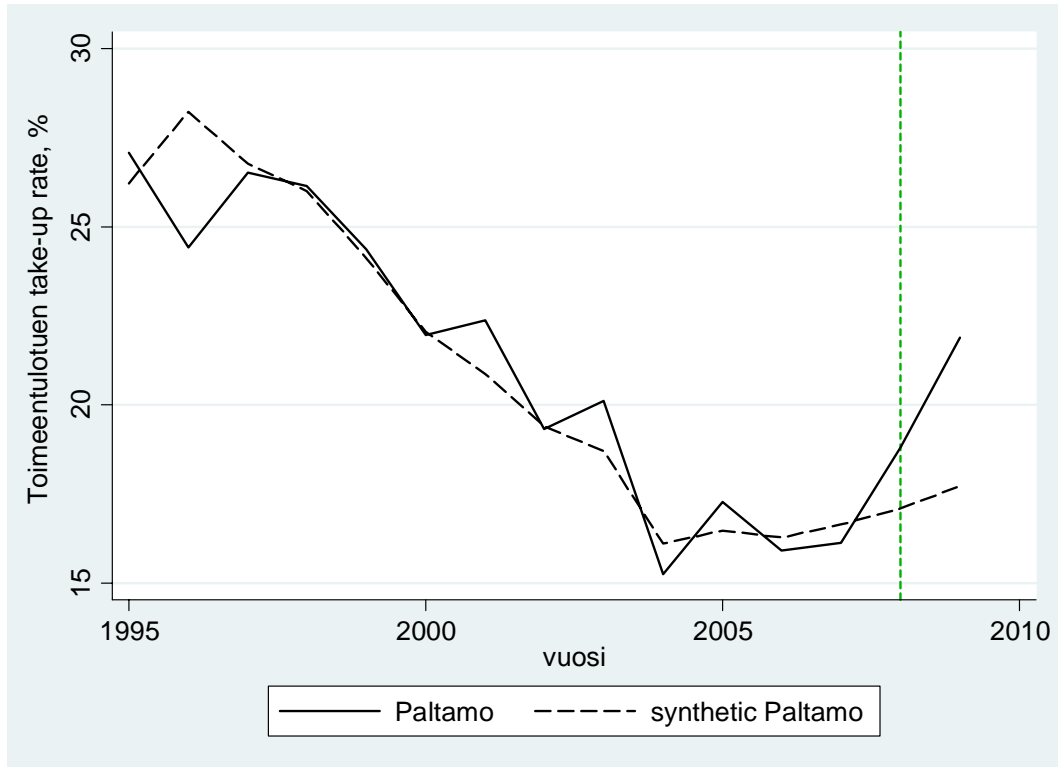
<sup>35</sup> Käytännössä RMSPE on sitä suurempi, mitä kauempana kuvan 11 käyrät kulkevat nollasta vuosina 1993–2008.

Kuva 10. Maksettujen toimeentulotukien määrä

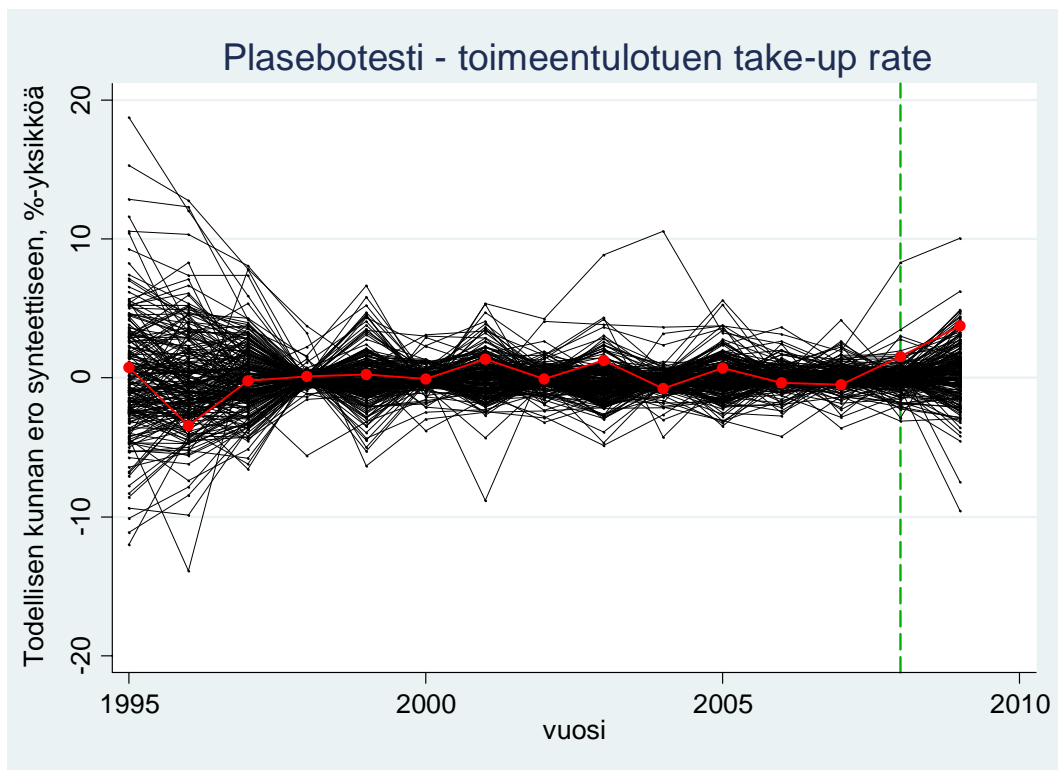


Kuva 11. 2X-plasebotesti asukaskohtaiselle toimeentulotuelle



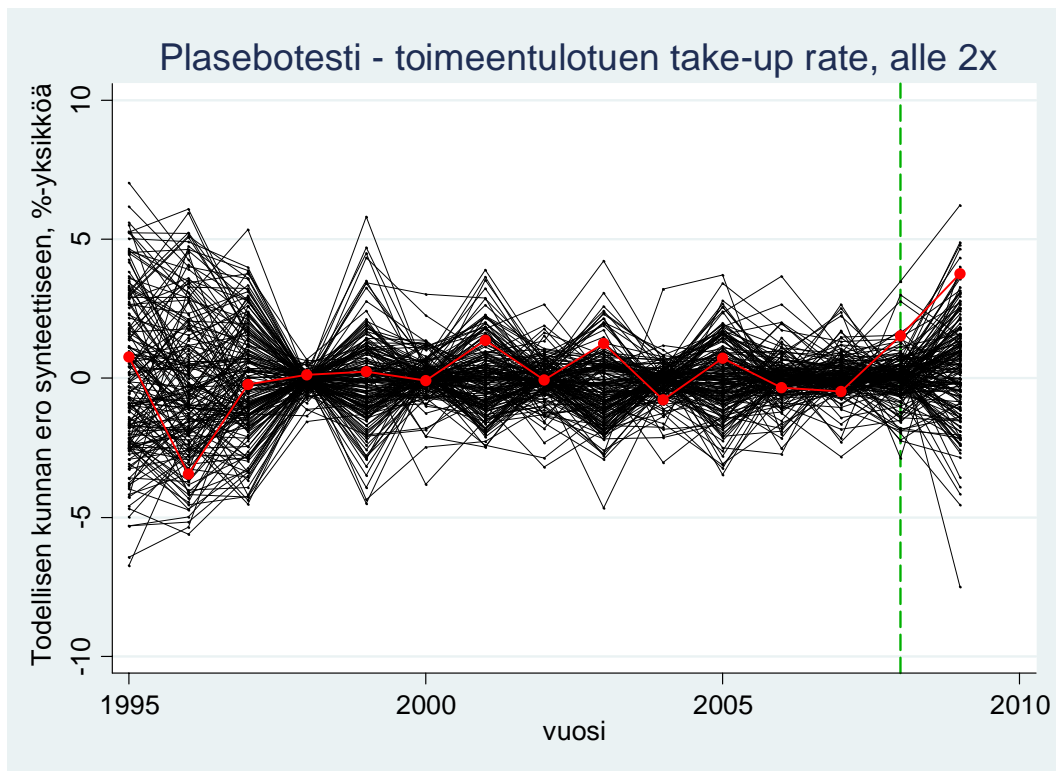
Kuva 12. Toimeentulotuen take-up rate<sup>36</sup>

Kuva 13. Plasebotesti toimeentulotuen take-up ratelle



<sup>36</sup> Toimeentulotuen saajien osuus 90%:sta kahteen pienituloisimpaan desiliin kuuluvaa väestöä. Siis take-up rate = toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien määrä /  $[0,9 * (\text{kotitalouksien määrä kahdessa ensimmäisessä desilissä})]$ . Pyhtäälle tietoa ei ole vuonna 2007, joten Pyhtää on pudotettu donor poolista.

Kuva 14. 2X-plasebotesti toimeentulotuen take-up ratelle (167 kuntaa)



### 6.3 Työttömyysturvaetuudet

Suomessa työttömyysturvaetuuksia maksavat työttömyyskassat sekä Kela. Ensin mainitut maksavat jäsenilleen ansiotuloihin sidotut etuudet, kun taas muille työttömille Kela maksaa perusturvaetuudet. Etuuksia saadakseen on työttömän ilmoitauduttava työ- ja elinkeinotoimistoon työnhakijaksi, jotta voidaan tutkia, onko tällä edellytyksiä saada työttömyysturvaetuuksia.

#### 6.3.1 Kelan maksamat työttömyysturvaetuudet

Kelan maksamiin työttömyysturvaetuuksiin kuuluvat peruspäiväraha, työmarkkinatuki, kotoutumistuki, työvoimapolitiittinen koulutustuki, koulutuspäiväraha ja vuorottelukorvaukset. Näistä tärkeimmät ovat peruspäiväraha sekä työmarkkinatuki, joista jälkimmäinen muodostaa selvästi suurimman osan kaikista edellä mainituista. Käsittelen

seuraavassa etuuksien kokonaismäärää, joka kuvastaa lähinnä peruspäivärahojen sekä työmarkkinatukien summaa. Etuuksien kokonaismäärän kehitys seurailee siten pitkälti peruspäivärahojen ja työmarkkinatukien kehitystä.

Kela maksaa peruspäivärahaa 17–67-vuotiaille työttömille, jotka eivät ole työttömyyskassojen jäseniä ja täyttävät niin sanotun työssäoloehdon<sup>37</sup>. Peruspäivärahaa maksetaan korkeintaan 500 päivältä, minkä jälkeen työtön voi hakea työmarkkinatukea. Työmarkkinatukea voivat saada henkilöt, joilla työssäoloehto ei täyty tai jotka ovat jo käyttäneet perus- tai ansiosidonnaista päivärahaa yli 500 päivän ajan. Työmarkkinatuki on kuitenkin tarveharkintainen etuus, joten työttömän, hänen puolisonsa tai vanhempiensa tulot voivat vähentää tuen suuruutta.<sup>38</sup>

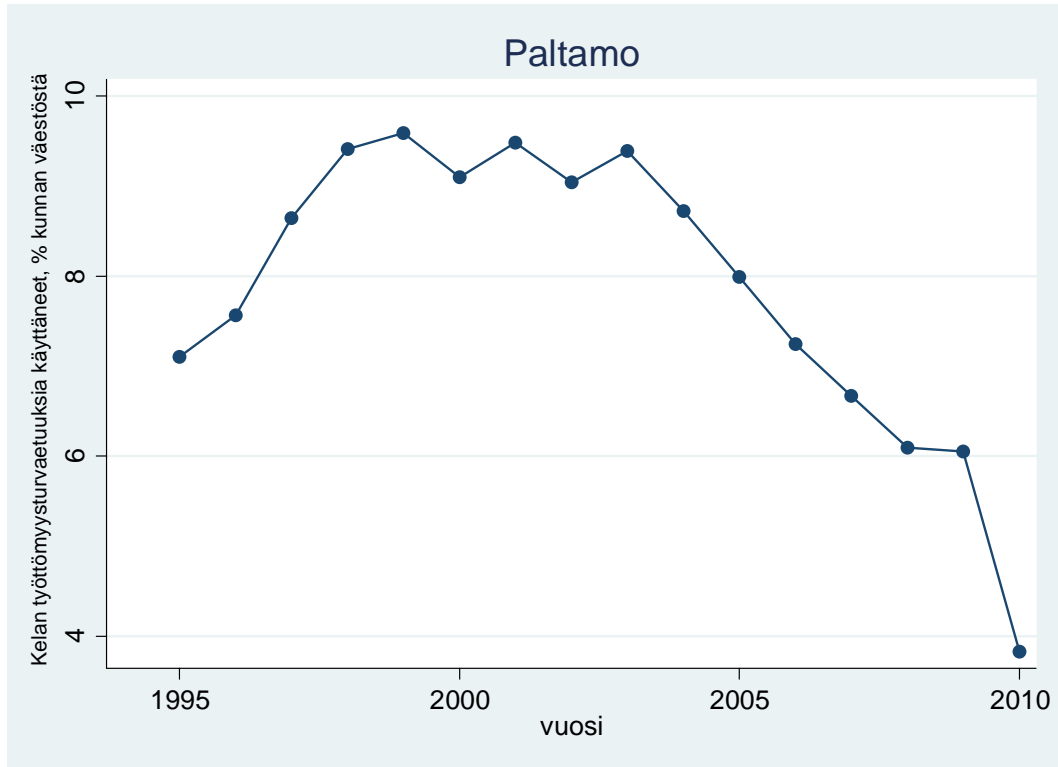
Kuvasta 15 voidaan selvästi nähdä, kuinka työttömyysturvaetuuksien saajien osuus väestöstä on pudonnut vuonna 2010 yli kahdella prosenttiyksiköllä. Tämä ei kuitenkaan taaskaan millään tavalla kerro, onko pudotus johtunut kokeilusta vai olisiko se tapahtunut ilmankin. Pyrinkin seuraavaksi testaamaan tätä.

---

<sup>37</sup> Työssäoloehto täyttyy, mikäli työtön on ollut vähintään 34 kalenteriviikkoa töissä edellisten 28 kuukauden aikana.

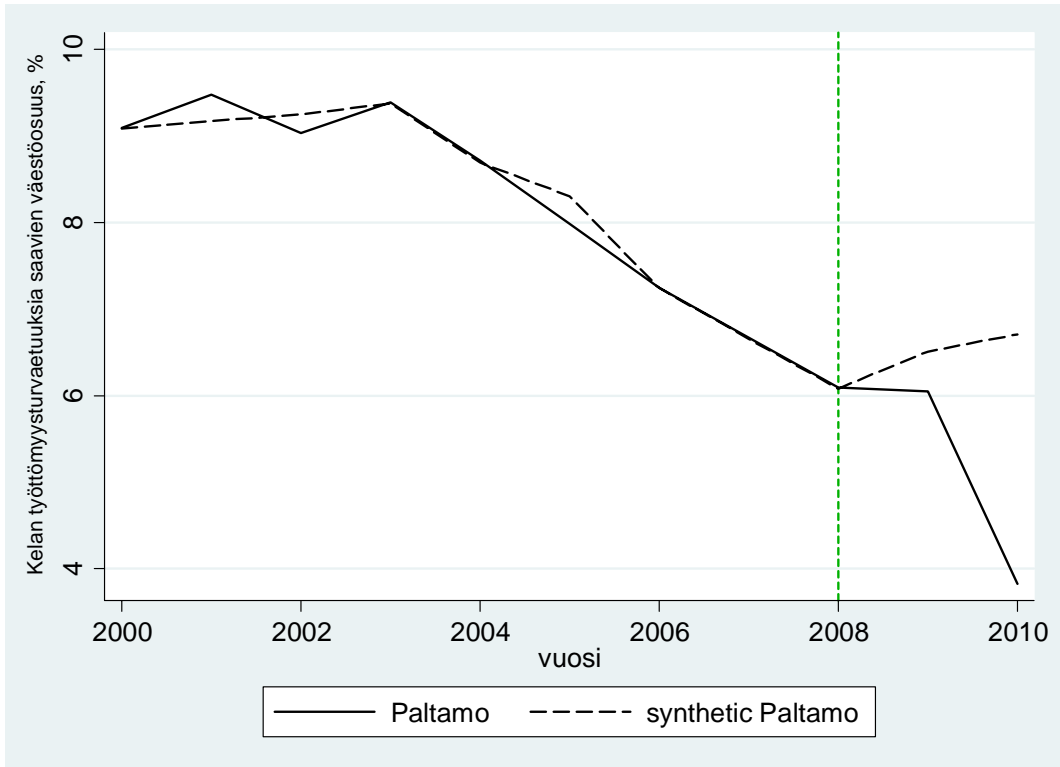
<sup>38</sup> Työmarkkinatuen suuruus on normaalisti 25,74€/päivä ja sitä maksetaan viideltä päivältä viikossa. Tukea voidaan myös korottaa, mikäli työtön osallistuu työllistämistä edistävään palveluun tai tällä on lapsia. Myös peruspäivärahan suuruus on tavallisesti 25,74€ päivässä, ja siihenkin voi saada korotusta. Sekä työmarkkinatuki että peruspäiväraha ovat veronalaista tuloa (20%:n ennakonpidätys)

Kuva 15. Kelan työttömyysturvaetuusikäikäneet, % kunnan väestöstä

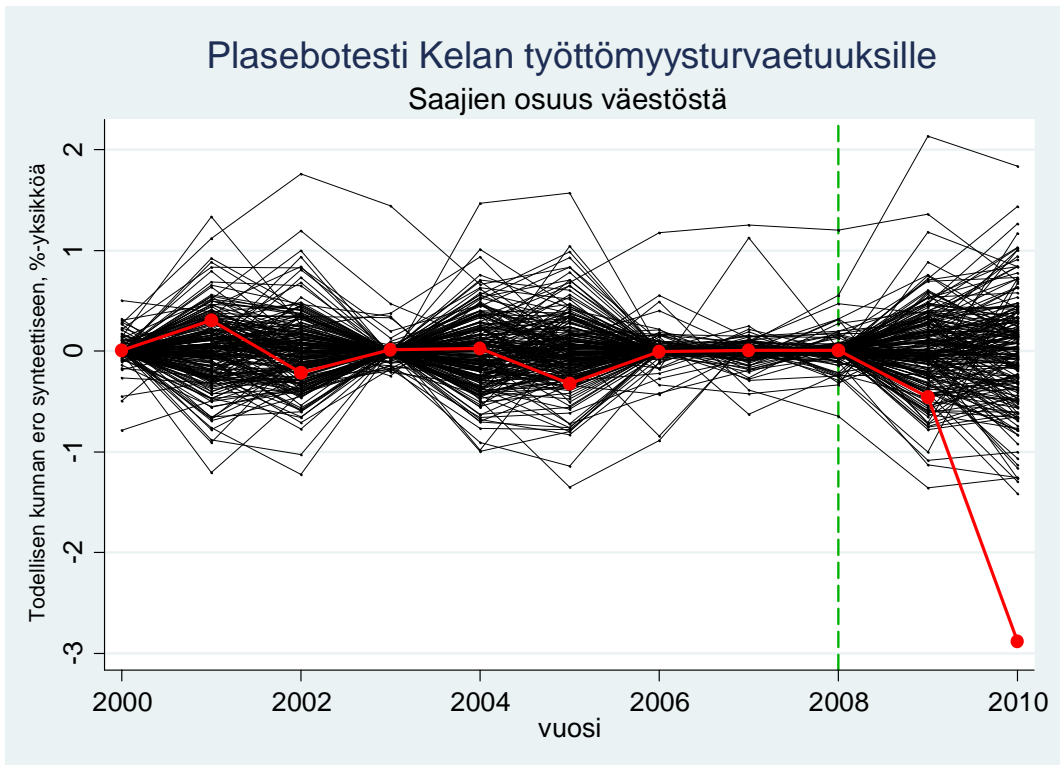


Kuvan 16 perusteella voitaisiin jo väittää, että pudotus on ollut seurausta kokeilusta, sillä synteettisessä kontrollikunnassa kehitys on kulkenut täysin toiseen suuntaan. Tulosten merkitsevyys on kuitenkin jälleen testattava. Kuvasta 17 nähdäänkin, että jos synteettistä kontrollimenetelmää käytetään muihin 202 kuntaan, ei yhdessäkään näistä voida havaita läheskään Paltamon suuruista eroa todellisen ja synteettisen kunnan välillä kokeilun aloittamisen jälkeen. Työttömyysturvaetuusikäikäneiden väestöosuuden voidaan siis sanoa laskeneen juurikin kokeilun ansiosta. Tämä pudotus vaikuttaisi olleen hieman alle kolme prosenttiyksikköä kahden ensimmäisen vuoden aikana. Tulos on odotettu, sillä Työvoimataloon palkattujen oikeuden työttömyysturvaetuuksiin tulisi lakata, koska nämä etuudet on sisällytetty heidän palkkoihinsa.

Kuva 16. Kelan työttömyysturvaetuuksien saajien osuus väestöstä



Kuva 17. Plasebotesti Kelan työttömyysturvaetuuksien saajien osuudelle väestöstä



Seuraavaksi tutkin keskimääräisten Kelan työttömyysturvaetuuksien suuruutta eli etuuksien saajakohtaista euromäärää. Kuvan 18



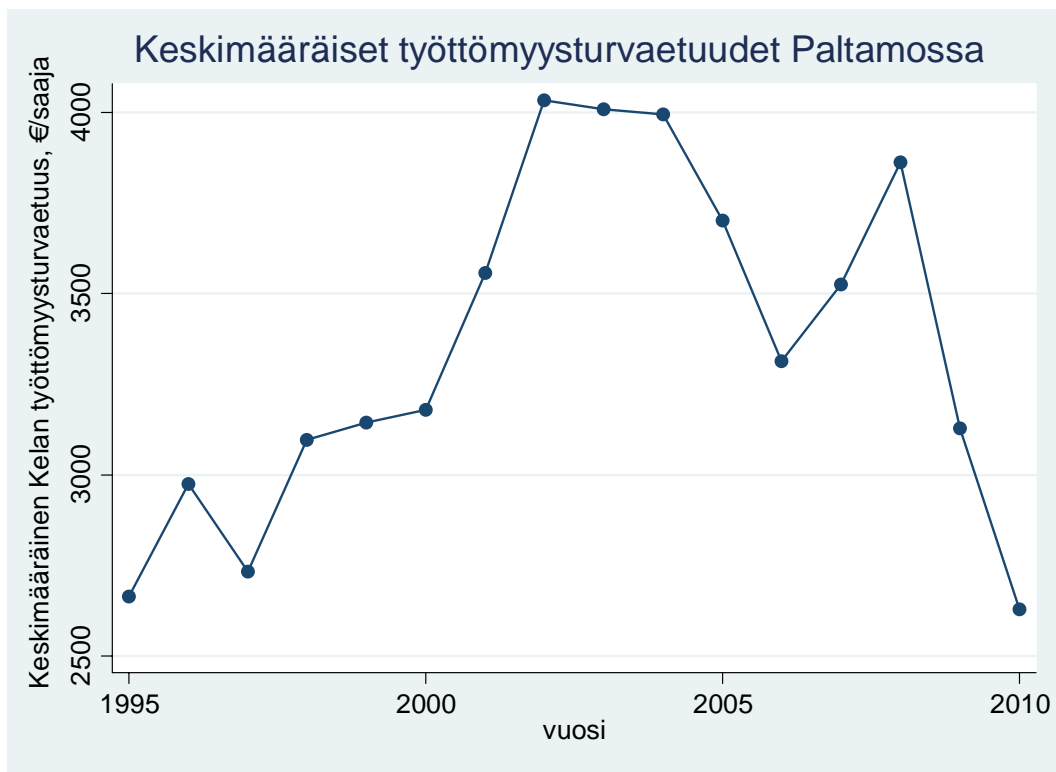
perusteella etuuksien keskimääräinen suuruus oli kasvussa ennen kokeilua, mutta on ollut sen jälkeen laskussa. Taulukosta 6 huomataan, että synteettisessä kunnassa merkittävimmät painot tulevat kunnille Ilomantsi, Pello ja Pielavesi, jotka sijaitsevat Pohjois-Karjalan, Lapin ja Pohjois-Savon maakunnissa ja joiden asukasluvut ovat karkeasti ottaen 6000, 4000 ja 5000. Kaikki kolme vaikuttavat ensisilmäyksellä hyviltä vertailukohdilta Paltamoa silmällä pitäen. Kuvassa 19 näkyvässä synteettisessä vertailukunnassa etuuksien keskimääräinen suuruus näyttäisi kehittyneen päinvastaiseen suuntaan Paltamon kanssa.

Kuvan 20 plasebotestistä huomataan, että kokeilun voidaan suurella merkitsevyydellä sanoa vähentäneen keskimääräisiä työttömyysturvaetuuksia, sillä vain yksi kunta 202:sta pääsee Paltamon tasolle vuonna 2009 – eikä vuonna 2010 tähän pysty enää yksikään. Siis keskimääräisten etuuksien suuruus on pienentynyt kokeilun seurauksena melko reilustikin. Kyseistä efektiä voi hyvällä syyllä pitää hiukan outona, sillä Työvoimatalon työntekijät saavat työttömyysturvansa palkkana, eikä heidän siis pitäisi saada etuuksia. Asiasta saa paremman käsityksen tutkimalla keskimääräistä työmarkkinatuen määrää, joka vaikuttaa eniten Kelan maksamien etuuksien kokonaismäärään. Kuvasta 21 voidaankin huomata, että keskimääräisten etuuksien lasku johtuu keskimääräisen työmarkkinatuen pienenemisestä.

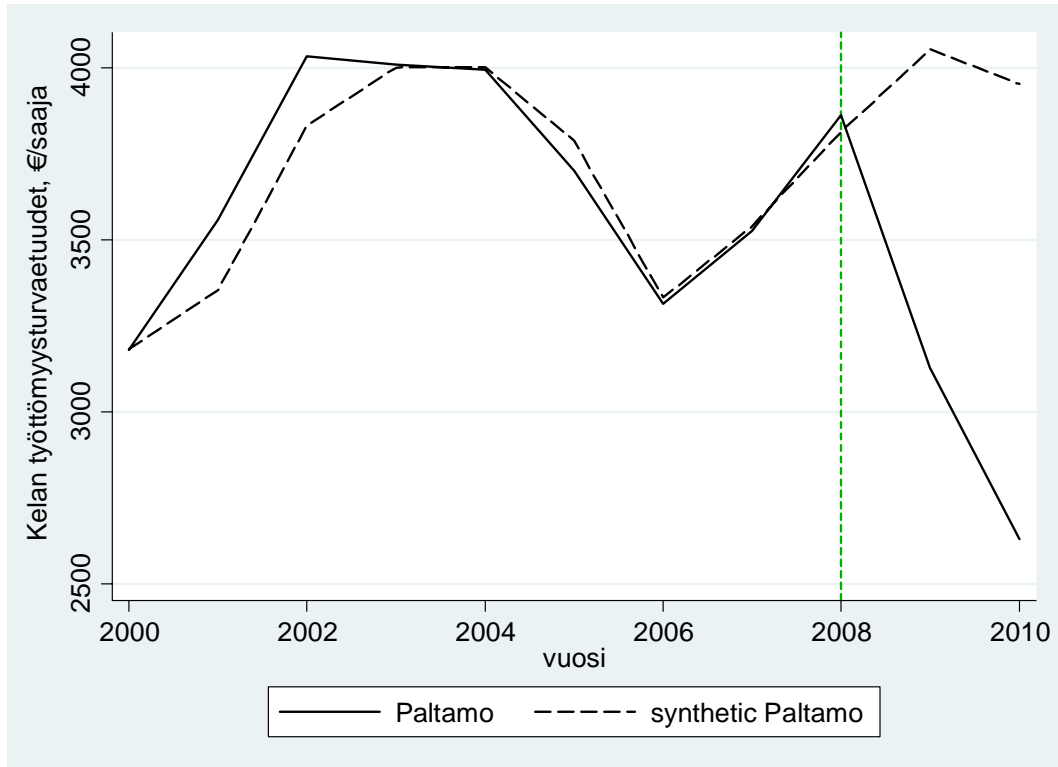
Koska työmarkkinatuki on tarveharkintainen etuus, saattaa edellä mainittu keskimääräisten etuuksien lasku johtua työmarkkinatuen saajien ominaisuuksien muuttumisesta kokeilun seurauksena. Toisin sanoen edelleen työmarkkinatukeen oikeutetut eivät saa sitä niin paljon kuin mikä aiemmin oli keskimääräistä – johtuen esimerkiksi puolison tuloista tai karensista. Täytyy myös huomioida, että tarveharkintaisuutta sovelletaan vasta, kun työmarkkinatukea on

saatu 180 päivän ajan perus- tai ansiopäivärahan jatkoksi. Tämän vuoksi vaikuttaisi, että edelleen työmarkkinatukea saavat ovat saaneet sitä jo pidemmän aikaa, minkä vuoksi heihin voidaan jo soveltaa tarveharkintaisuutta. Näin keskimääräinen etuuksien suuruus pienenee. Toisaalta täytyy huomata, että oikeus työmarkkinatukeen saattaa säilyä, vaikka työtön olisi Työvoimatalon työntekijänä. Jos Työvoimatalon palkka on esimerkiksi 1000 euroa kuukaudessa, voi työtön Kelan työmarkkinatukilaskurin mukaan saada tukea hiukan yli 50 euroa kuussa.

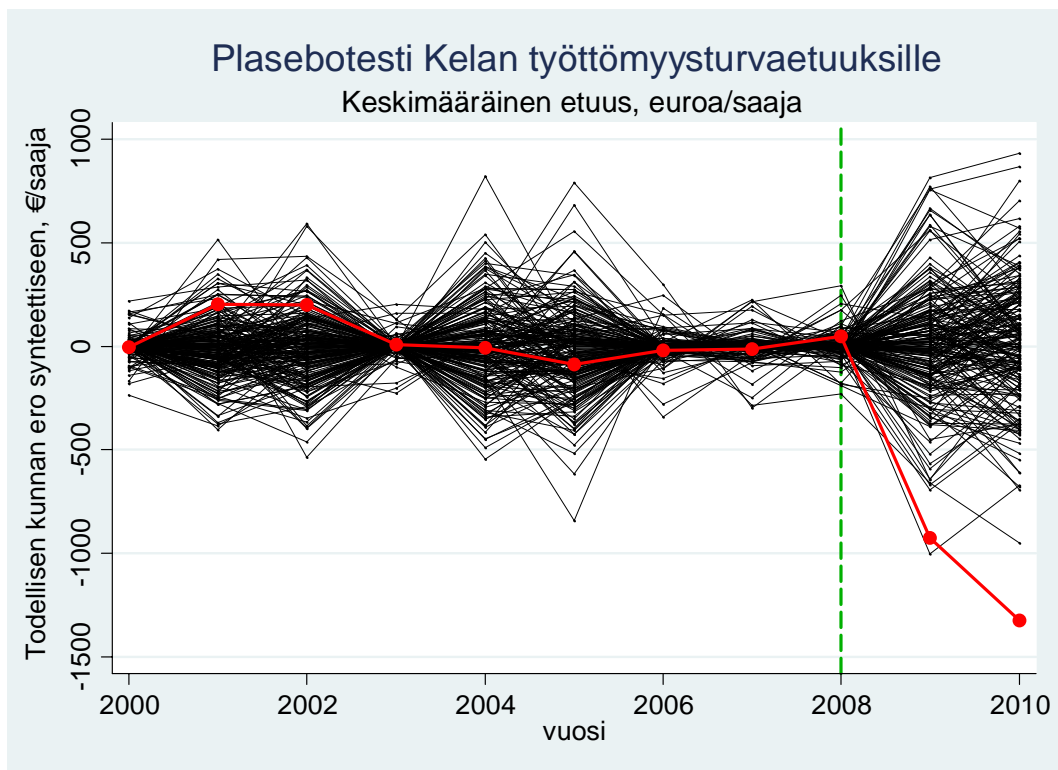
Kuva 18. Keskimääräiset Kelan työttömyysturvaetuudet Paltamossa



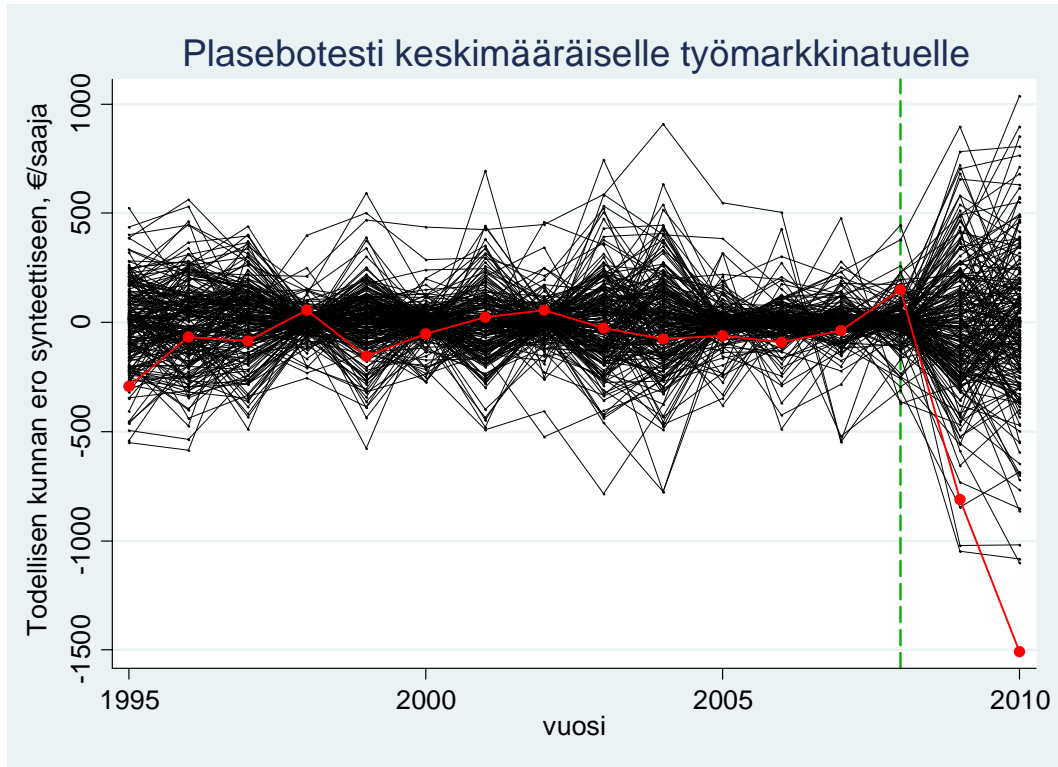
Kuva 19. Keskimääräiset Kelan työttömyysturvaetuuudet Paltamossa



Kuva 20. Plasebotesti keskimääräisille Kelan työttömyysturvaetuuksille

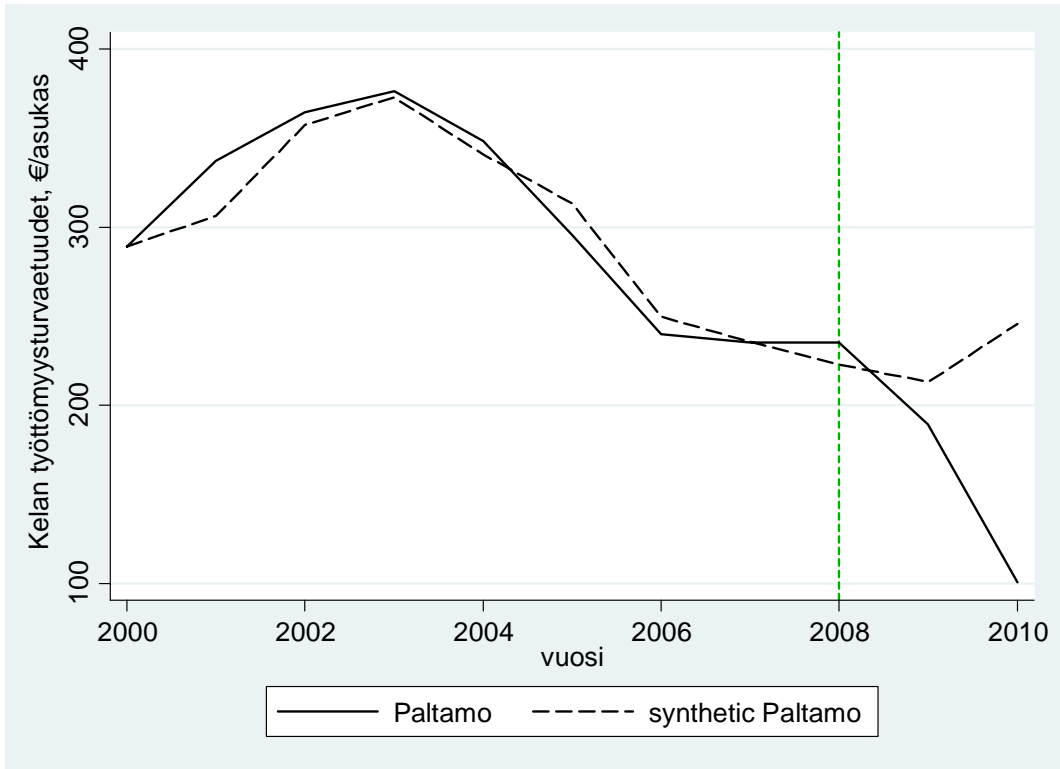


Kuva 21. Plasebotesti keskimääräiselle työmarkkinatuella

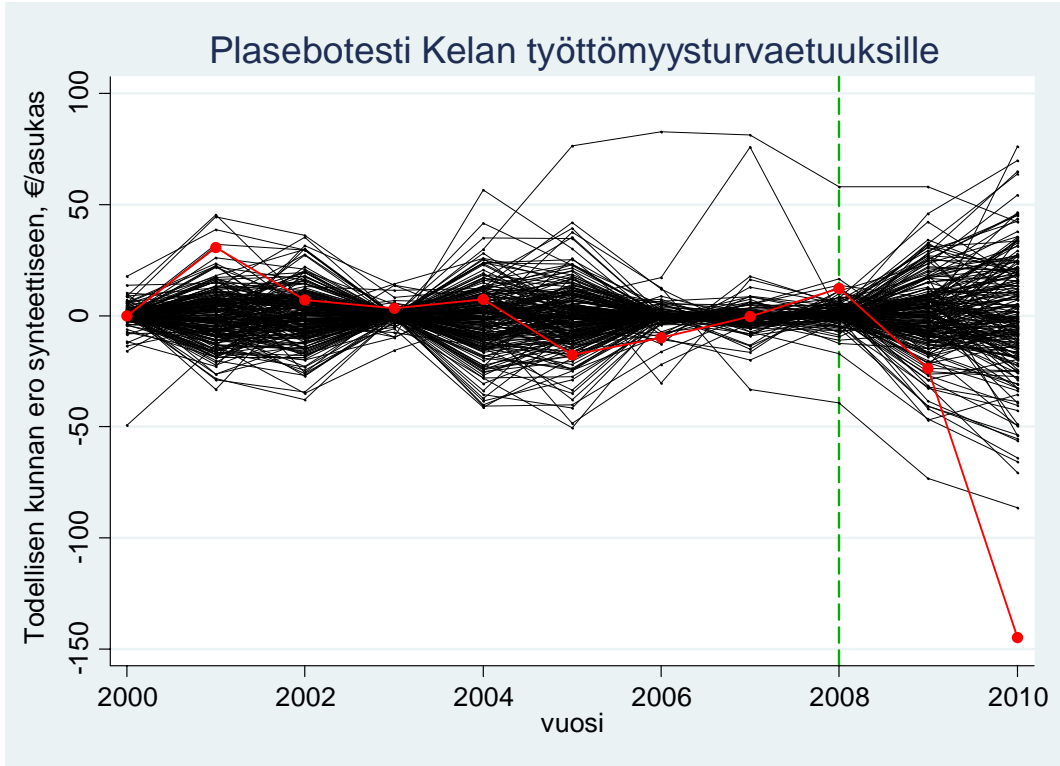


Luon vielä katsauksen Paltamossa maksettujen Kelan työttömyysturvaetuuksien asukaslukuun suhteutettuun kokonaismäärään. Näin voidaan nähdä, paljonko kokeilulla on mahdollista säästää näissä etuuksissa. Kuvasta 22 huomataan, että synteettinen kunta mukailee Paltamoja suhteellisen hyvin ennen kokeilua, minkä jälkeen kuvaajat kulkevat eri suuntiin. Kuvasta 23 nähdäänkin selvästi, että kokeilulla on ollut vaikutusta, sillä etuuksien pudotus on Paltamossa selvästi plaseboja suurempi. Säästöjen ylärajaksi voitaneen ajatella 150 euroa asukasta kohti vuonna 2010, mikä tarkoittaa Paltamossa noin 585 000 euroa.

Kuva 22. Kelan maksamien työttömyysturvaetuuksien määrä



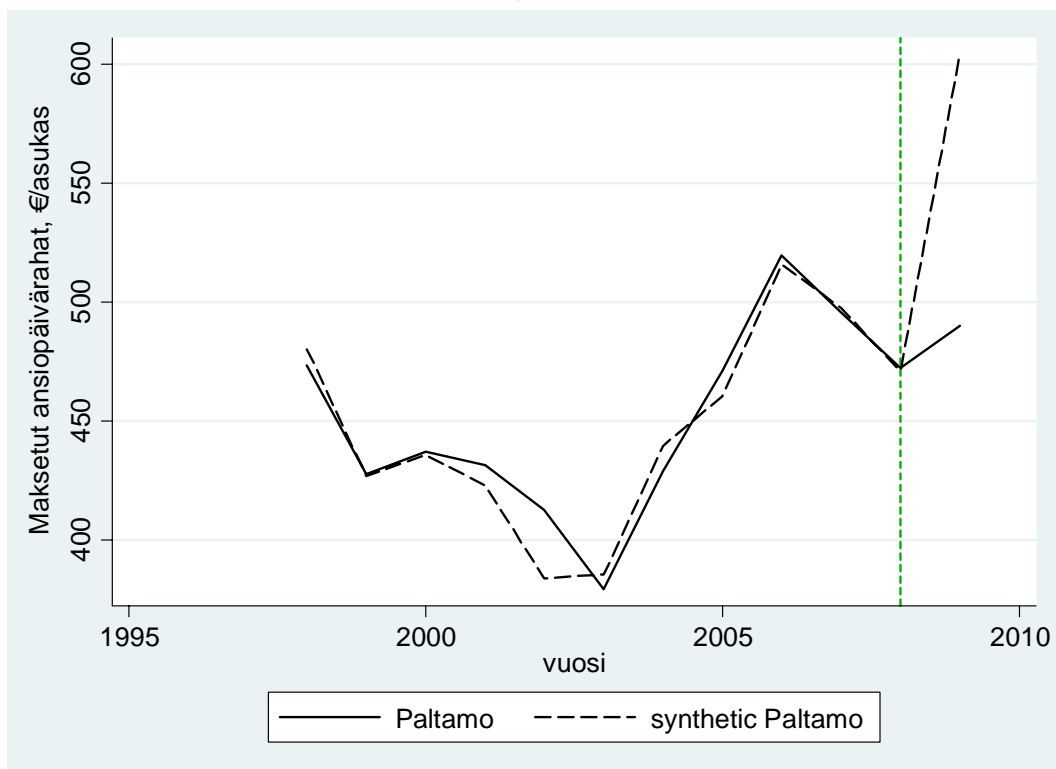
Kuva 23. Plasebotesti Kelan maksamille työttömyysturvaetuuksille



### 6.3.2 Ansiosidonnainen työttömyyspäiväraha

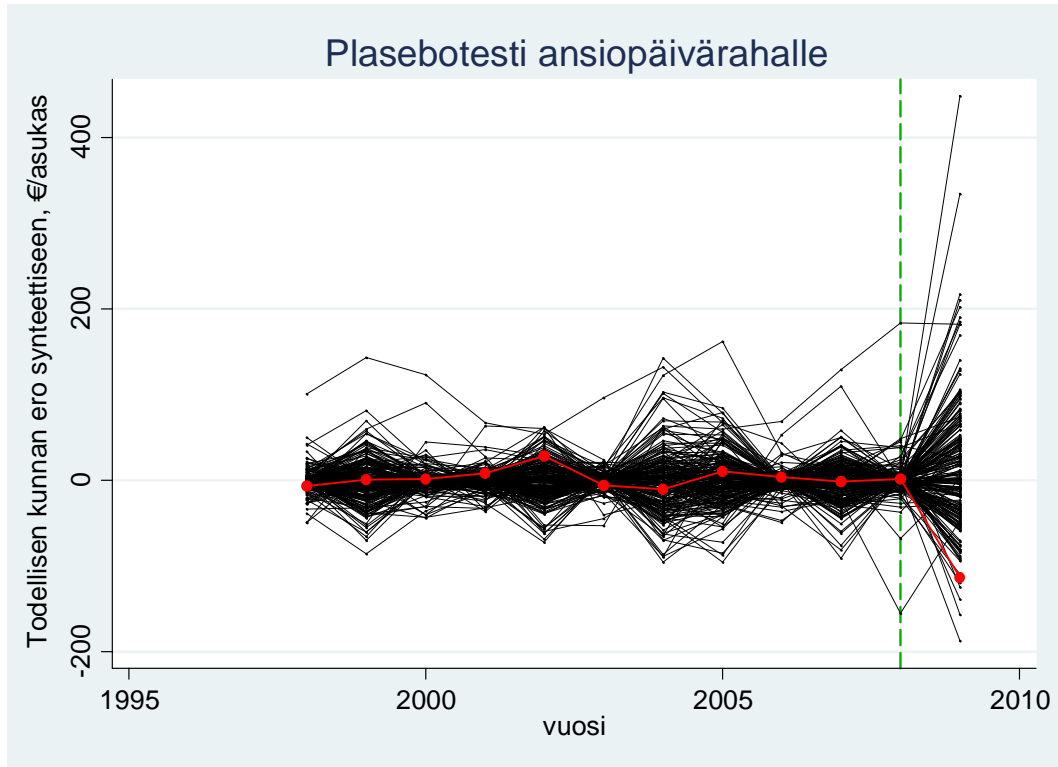
Työttömyyskassat maksavat ansiosidonnaista työttömyyspäivärahaa 17–67-vuotiaille työttömille jäsenilleen, jotka ovat olleet kassan jäsenenä vähintään 10 kuukautta ja jotka täyttävät aiemmin mainitun työssäoloehdon. Ansiopäiväraha muodostuu kahdesta osasta: peruspäivärahan suuruisesta perusosasta ja ansio-osasta, joka määräytyy työttömyyttä edeltäneiden tulojen perusteella.<sup>39</sup> Kuten mainittua, ansiosidonnaista päivärahaa maksetaan korkeintaan 500 päivän ajan. Ansiopäiväraha on seuraavassa muodostettu epäsuorasti erotuksena kaikista työttömyysturvaetuksista (Tilastokeskus) ja Kelan maksamista työttömyysturvaetuksista, joita käsittelevän edellisessä luvussa. Tästä syystä se ei välttämättä ole eksakti, mutta antaa silti hyvän arvion etuuden todellisesta suuruudesta.

Kuva 24. Ansiosidonnaisten päivärahojen asukasluukuun suhteutettu euromäärä

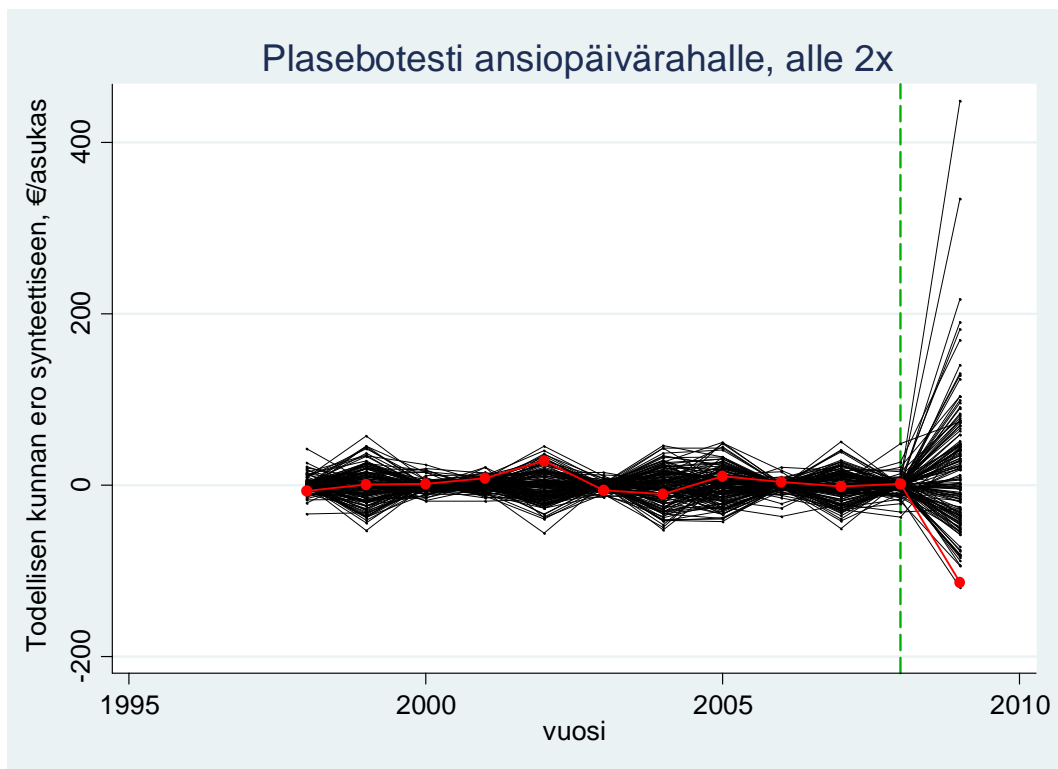


<sup>39</sup> Ansio-osa on 45 % päiväpalkan ja perusosan erotuksesta:  $\text{ansio-osa} = 0,45 * (\text{päiväpalkka} - \text{perusosa})$ , mikäli kuukausipalkka on korkeintaan 90-kertainen perusosaan nähden. Ylittävältä osalta maksetaan 20% päiväpalkan ja perusosan erotuksesta.

Kuva 25. Plasebotesti ansiosidonnaiselle päivärähälle



Kuva 26. 2X-plasebotesti ansiosidonnaiselle päivärähälle (134 kuntaa)



Vaikka kuvan 25 perusteella ansiosidonnaisten päivärahojen asukaskohtainen määrä on noussut vuonna 2009, voidaan kokeilulla

silti sanoa olleen tätä nousua vähentävä vaikutus. Tilanne ei kuitenkaan ole täysin varma, sillä kuvien 26 ja 27 plasebotestien perusteella kokeilulle löydettäisiin selkeä vaikutus myös monessa muussakin kunnassa. Yhdessä kunnassa ansiopäivärahojen määrä näyttäisi lumekokeilun vuoksi kasvaneen jopa yli 400 eurolla asukasta kohti. Kuvaan 27 uskova optimisti voisi päätellä, että ansiosidonnaisten päivärahojen määrä on vähentynyt yli 110 eurolla asukasta kohti vuonna 2009 kokeilun ansiosta. Olisi kuitenkin mielenkiintoista nähdä vuoden 2010 luvut, joita ei vielä tätä kirjoitettaessa ollut saatavilla.

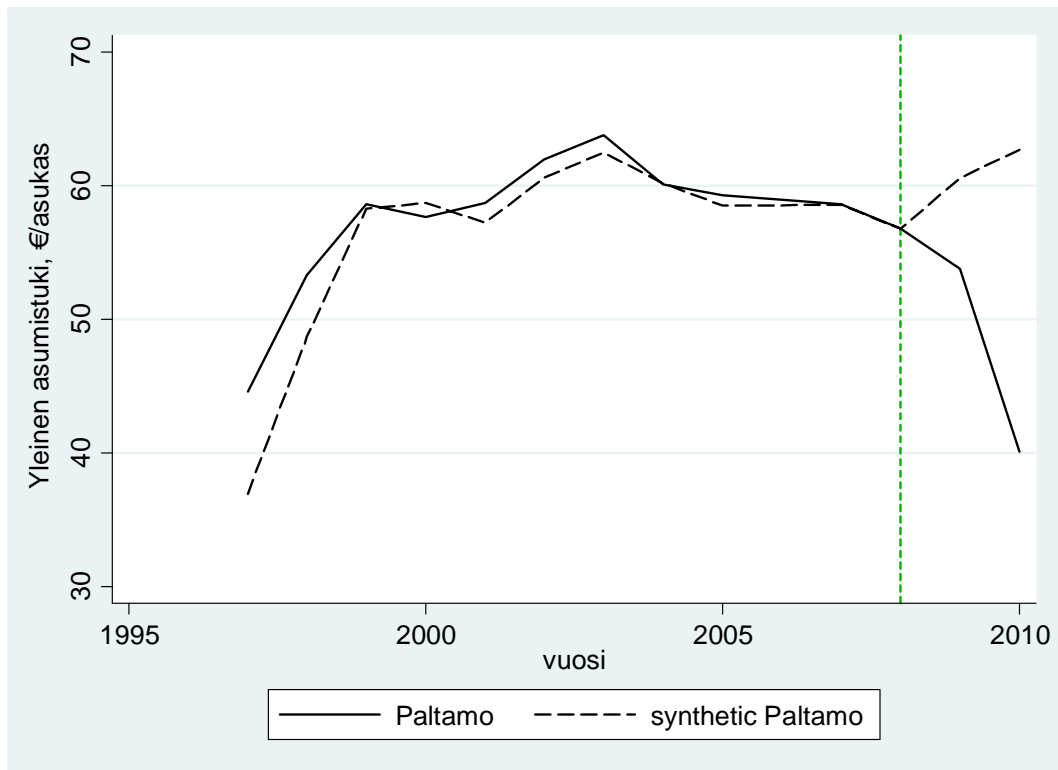
#### *6.4 Yleinen asumistuki*

Kelan vuoden 2009 asumistukitilaston mukaan yleisen asumistuen tavoitteena on tukea pienituloisia ruokakuntia, joilla ei ole oikeutta muuhun rahalliseen, asumismenoja pienentävään tukeen, ja siten taata näiden perheiden asuminen kooltaan ja tasoltaan kohtuullisissa asunnoissa. Tukea voi saada Suomessa sijaitsevaan vakituiseen asuntoon. Yleisen asumistuen suuruus on 80 prosenttia siitä huomioon otettavien asumismenojen määrästä, joka ylittää asunnon sijainnista, ruokakunnan koosta ja ruokakuntaan kuuluvien pysyvien kuukausitulojen määrästä riippuvan perusomavastuuosuuden. Siten omavastuu muodostuu perusosasta ja niin sanotusta 20 prosentin prosentuaalisesta omavastuusta. Asumismenoiksi luetaan vuokra, vastike, erikseen maksettavat lämmityskulut, vesimaksut ja omistusasunnon hankkimista tai perusparantamista varten otettujen lainojen vuotuiset korot. Tulot otetaan huomioon bruttomääräisinä luontoisetuineen, mutta pysyviksi tuloiksi ei lueta joitain etuuksia kuten elatus- tai toimeentulotukea.

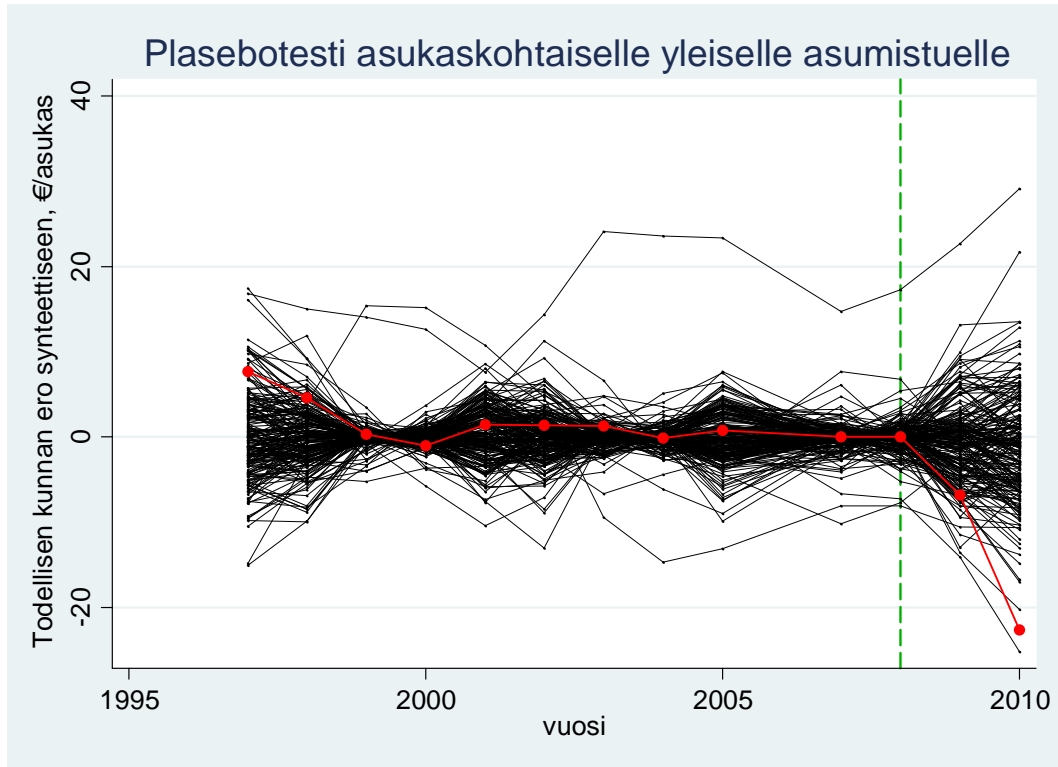


Kuten kuvasta 27 voidaan havaita, synteettinen Paltamo onnistuu mainiosti kuvaa todellista Paltamaa, minkä vuoksi yleisten asumistukien euromäärä vaikuttaisi laskeneen juurikin kokeilun ansiosta. Tämä voidaan vahvistaa kuvien 28 ja 29 plasebotestien perusteella, mutta taaskaan ei voida olla täysin varmoja, kuinka suuri kokeilun vaikutus on ollut. Optimistinen arvio vuodelle 2010 olisi 20 euroa asukasta kohti.

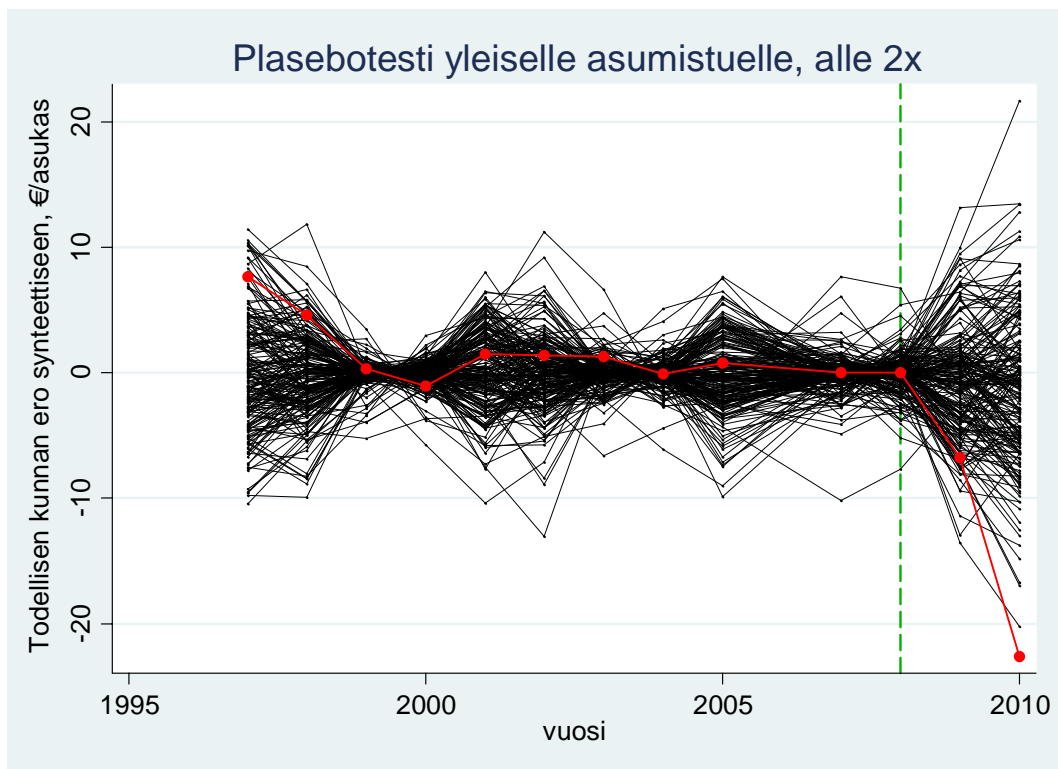
Kuva 27. Kelan maksama yleinen asumistuki



Kuva 28. Plasebotesti väkilukuun suhteutetulle yleiselle asumistuella



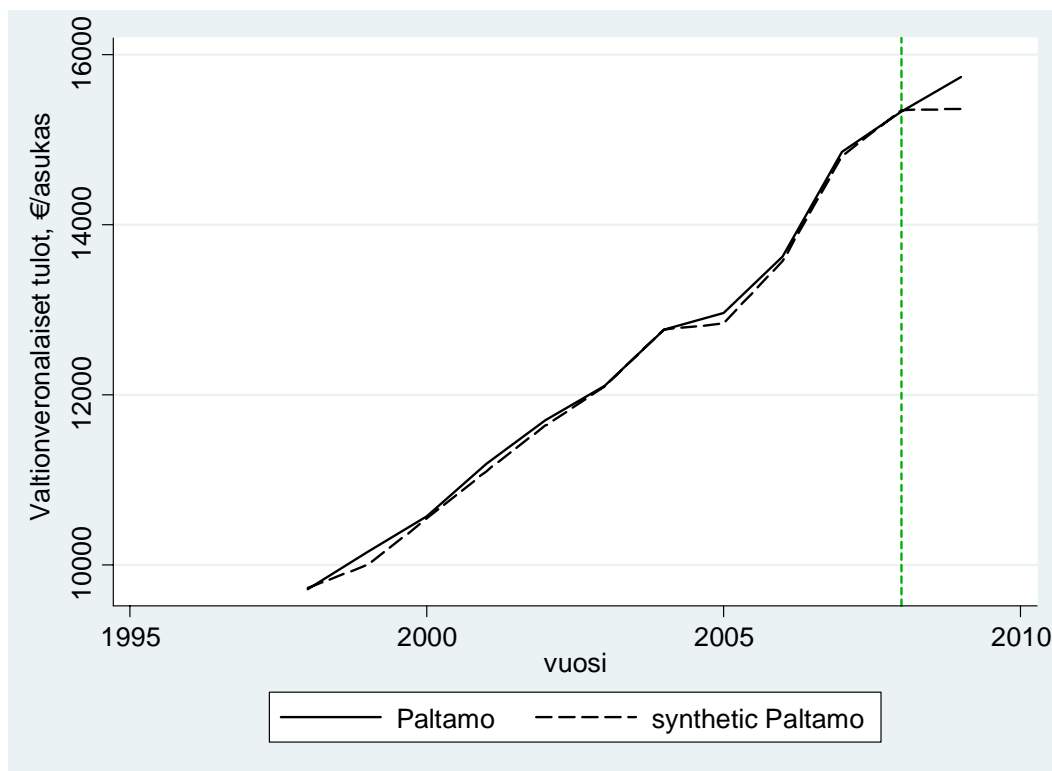
Kuva 29. 2X-plasebotesti väkilukuun suhteutetulle yleiselle asumistuella (196 kuntaa)



## 6.5 Verotettavat tulot

Valtionveronalaisiin tuloihin lasketaan palkka-, yrittäjä-, ansio- ja eläketulot, mutta ei julkisyhteisöiltä saatuja stipendejä tai apurahoja. Mukaan ei lasketa myöskään joitakin ulkomailla saatuja palkkatuloja tai verottomia korkotuloja. Kuvassa 30 voidaan nähdä verotettavien tulojen kehitys Paltamossa. Samalla huomataan, että synteettinen Paltamo kuvaa kohtuullisen hyvin tulojen kasvua Paltamossa vuoteen 2008 asti, minkä jälkeen käyrät erkanevat.

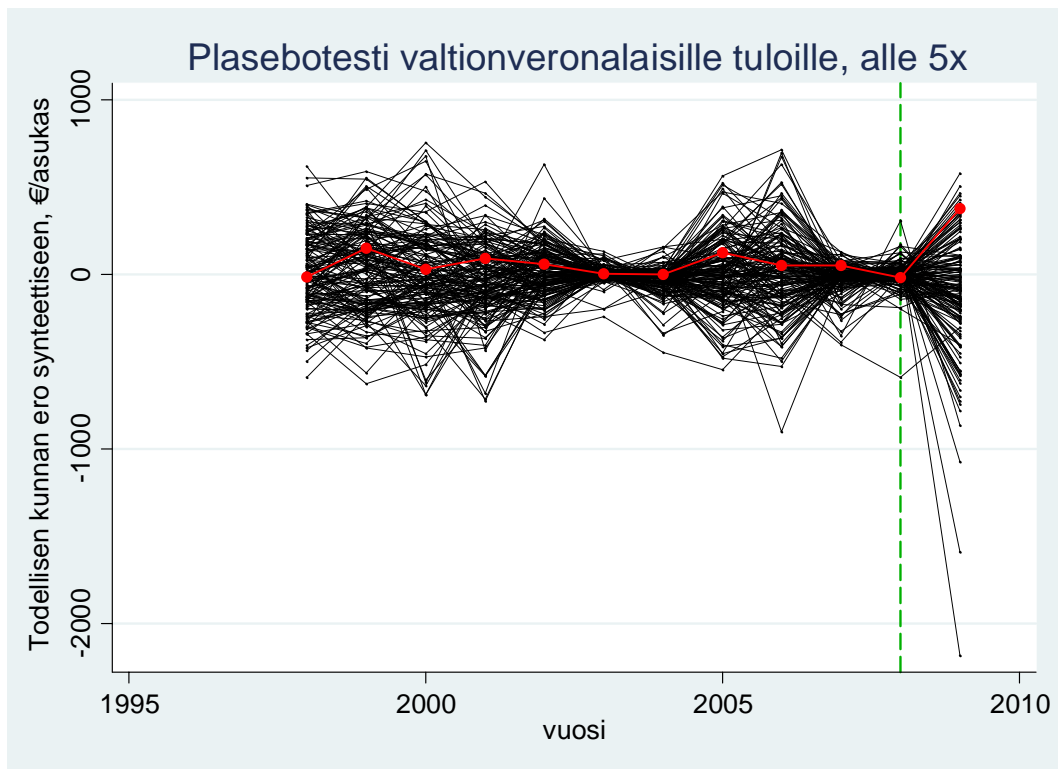
Kuva 30. Valtionveronalaiset tulot



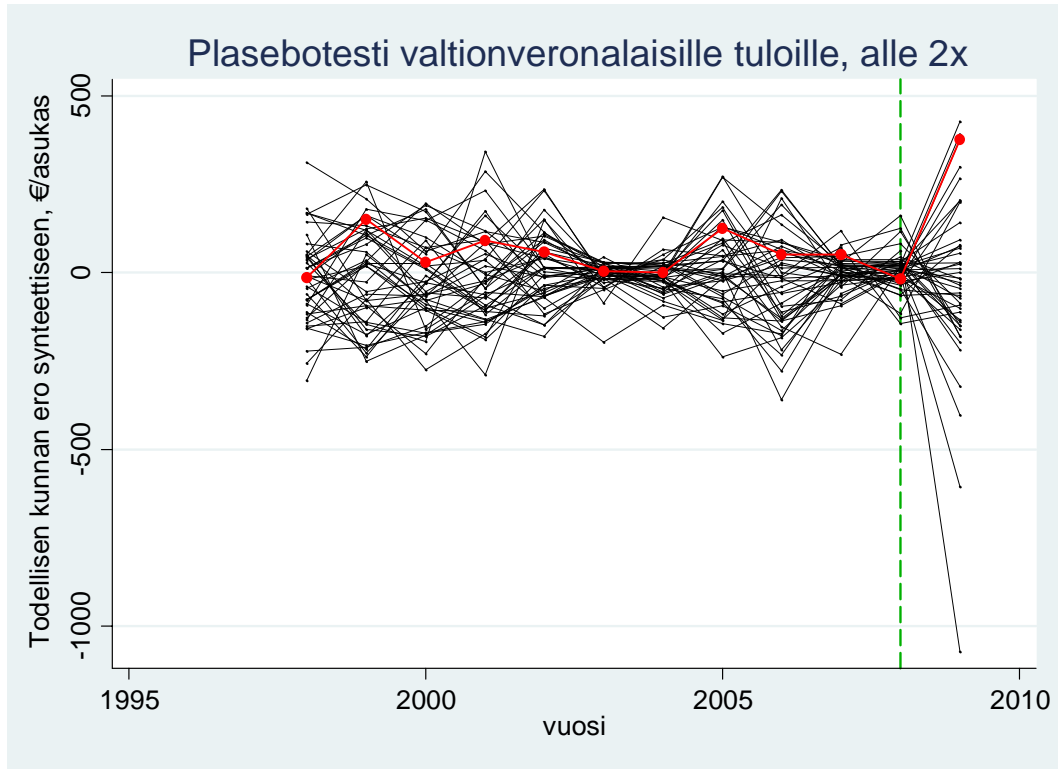
Kuvan 31 perusteella voidaan arvioida, että veronalaiset tulot ovat nousseet Paltamossa kokeilun seurauksena, sillä ero synteettiseen kuntaan on noin 377 euroa asukasta kohti. Kokeilun tarkkaa vaikutusta tulojen muutokseen on kuitenkin mahdotonta sanoa, sillä on muitakin kuntia, joissa tulot ovat menetelmän mukaan nousseet kokeilun vuoksi, vaikka mitään kokeilua ei ole edes ollut. Kuvassa 32 Paltamoa vastaava tulojen nousu voidaan havaita vain yhdessä toisessa kunnassa, mutta karsimisen jälkeen jäljelle onkin jäänyt

enää 44 kuntaa. Kuten aiemmin mainittua, karsinta on suoritettu pudottamalla kuvasta kaikki kunnat, joiden RMSPE on yli kaksinkertainen Paltamoon nähden – näillä kunnilla siis synteettinen kunta ei vastaa todellista kuntaa edes tasapainotusperiodilla 1998–2008. Tämä kertoo ainakin siitä, että yleisesti ottaen tulojen kehitystä on vaikea replikoida synteettisellä kunnalla.

Kuva 31. 5X-plasebotesti valtionveronalaisille tuloille (159 kuntaa)



Kuva 32. 2X-plasebotesti valtionveronalaisille tuloille (44 kuntaa)



## 7 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä tutkielmassa olen luonut katsauksen kahden viime vuosikymmenen aikana toteutettuihin aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteisiin muun muassa Yhdysvalloissa, Tanskassa ja Saksassa. Olen myös esitellyt edelleen käynnissä olevan Paltamon Työtä Kaikille –hankkeen, joka on luultavasti radikaalein koskaan Suomessa toteutettu työttömyyden vähentämiseen tähtäävä toimenpide. Vastaavia hankkeita ei muualtakaan maailmasta helpolla löydä. Vuodesta 2009 lähtien Paltamossa on karenssin uhalla pyritty työllistämään kunnan kaikki työttömät Työvoimataloon, joka on eräänlainen julkisilla varoilla ylläpidetty koulutus-, harjoittelu- ja työskentelykeskus. Hankkeeseen on budjetoitu 22 miljoonaa euroa neljälle vuodelle. Suurin osa budjetista käytetään entisille työttömille maksettaviin palkkoihin, joiden suuruus määräytyy työttömyysajan työttömyysturvan perusteella pienellä kannustinlisällä höystettynä.

Aikaisemman kirjallisuuden perusteella voidaan ensinnäkin sanoa, että ATP-ohjelmien yhteiskunnallisten ja taloudellisten vaikutusten arviointi tulee toteuttaa lyhyen aikavälin lisäksi myös pitkällä aikavälillä. Hyvin yleinen loppupäätelmä nimittäin on, että lyhyellä aikavälillä toimenpiteet tuottavat yhteiskunnalle alijäämää, mutta myöhemmin ne alkavat maksaa itseään takaisin. Esimerkiksi koulutusta tarjoavat ohjelmat vaikuttavat lähes huonoimmalta mahdolliselta vaihtoehdolta lyhyellä aikavälillä, mutta nämä inhimilliseen pääomaan suunnatut panostukset saattavat kantaa hedelmää vasta paljon myöhemmin. Lyhyen aikavälin negatiivinen vaikutus johtuu koulutuksen suurehkoista suorista kustannuksista sekä lukkiutumisvaikutuksista, jotka seuraavat työttömien työnhakuaktiivisuuden väliaikaisesta laskusta koulutuksen – tai minkä tahansa muun työvoimapolitiittisen toimenpiteen – ajaksi.

Toinen kirjallisuudessa yleisesti esiintyvä päätelmä on, että ATP-ohjelmien vaikutukset eivät johdu niinkään ohjelmien sisällöstä vaan niihin liittyvistä uhkavaikutuksista. Uhkavaikutusten vuoksi työttömät saattavat pyrkiä työllistymään jo ennen kuin näiden tulisi osallistua ohjelmaan. Voisi kysyä, onko yhteiskunnan kannalta parempi vain tehdä työttömänä olemisesta epämukavaa panostamatta juurikaan itse ohjelmien laatuun – tällöin säästetään suorissa kustannuksissa. Yksi usein esitetty huolenaihe on, että toimenpiteiden uhatessa työtön on valmis vastaanottamaan huonompaa työtä kuin tämän olisi muuten ollut mahdollista saada, mikä osittain huonontaa hyvinvointia. Tästä ei kuitenkaan ole varmaa tietoa. Kaikesta huolimatta on tärkeää löytää keino parantaa paitsi työllisyyttä myös hyvinvointia siten, että kansantalouden tulevaisuus on turvattu ja suorien kustannuksien minimoinnin sijasta minimoidaan pidemmän aikavälin kokonaiskustannukset yhteiskunnalle.

Kirjallisuudessa, kuten myös tässä tutkielmassa, jätetään käytännössä poikkeuksetta huomioimatta ATP-toimenpiteisiin liittyvät syrjäytysvaikutukset, joita kuitenkin suurella todennäköisyydellä esiintyy. Tärkeää on muistaa, että työttömien kannalta positiiviselta vaikuttava ohjelma saattaa olla kokonaisvaikutuksiltaan negatiivinen, mikäli sen vuoksi alueella toimivat yritykset joutuvat lopettamaan toimintansa ja niin sanotut tavalliset työntekijät joutuvat työttömäksi. Usein on myös hankala arvioida ohjelmien terveysvaikutuksia, joilla voi olla suurikin merkitys varsinkin useamman vuoden aikavälillä.

Paltamon täystyöllisyyskokeilun vaikutuksista tärkeimpänä voin todeta työttömyysasteen selvän laskun, joka kuitenkin johtuu suurimmaksi osaksi Työvoimatalon tukityöllistävästä ominaisuudesta eikä niinkään työllistymisestä avoimille työmarkkinoille. Tästä syystä on erityisen tärkeää arvioida kokeilun vaikutuksia myös muutaman vuoden päästä, kun Työvoimatalo ei enää toimi nykyisellä tehollaan.

Tärkeää pidemmän aikavälin arviointi on myös siitä syystä, että Työvoimatalon tarjoamalla koulutuksella ja tietynlaisella yhteisöllisyydellä saattaa olla merkitystä myöhemmin, kuten myös kirjallisuudessa on todettu. Työllisyyskokeilun voidaan katsoa vähentäneen sekä Kelan työttömyysturvaetuuksia että ansiosidonnaista päivärahaa saaneiden osuutta kunnan väestöstä. Veronalaisten tulojen määrä kunnassa näyttää nousseen, kuten oletettua, millä saattaa silläkin olla vaikutusta ihmisten hyvinvointiin. Arvioni tälle nousulle on noin 370 euroa asukasta kohti vuodessa, mikä lienee kuitenkin yläkanttiin, sillä muissakin kunnissa havaitaan vastaavaa.

Olen arvioinut joidenkin työttömille maksettujen tukien euromäärien vähentyneen kokeilun seurauksena – tosin toimeentulotuen määrä on saattanut jopa nousta. Kelan vuonna 2010 maksamien työttömyysturvaetuuksien kokonaismäärä on vähentynyt noin 150 eurolla, kun taas yleinen asumistuki lienee vähentynyt 20 eurolla asukasta kohti. Näistä muodostuu yhteensä noin 170 euroa jokaista Paltamon asukasta kohti, mikä tarkoittaa reilua 0,6 miljoonaa euroa vuodelle 2010. Nämä säästöt jäävät siis vielä melkoisesti Työvoimatalon 3,16 miljoonan euron henkilöstökustannuksista. Olen jättänyt huomioimatta muun muassa ansiosidonnaiset päivärahat, joiden suuruudesta vuonna 2010 ei tietoja ollut vielä saatavilla arviointia tehdessäni. Kuitenkin odottaisin niiden laskeneen selvästi, sillä jo vuodelle 2009 arvioimani lasku oli yli 110 euroa asukasta kohti, vaikka kokeilu ei toiminut täydellä teholla. Maksetut Kelan työttömyysturvaetuedet ja yleinen asumistukihan vähenivät selvästi vuodesta 2009 vuoteen 2010.

Tuloksieni perusteella kokeilua ei mitenkään voi pitää kannattavana, mutta on todettava, että se on vasta puolimatassa, enkä ole ottanut huomioon kaikkia asioita. Työtä Kaikille -hankkeen kaltaisissa



tapauksissahan pitkä aikaväli on tärkein. Mikäli alkuvuosien investoinnit saavat aikaan pysyviä työllisyys- ja terveysvaikutuksia, saattaa säästöjä kertyä vielä lukuisina tulevina vuosina. Toisin sanoen yhteiskunta säästää, jos työelämään saadaan henkilöitä, jotka muuten olisivat jääneet nauttimaan etuuksista. Tämän vuoksi arviointia olisi hyvä jatkaa vielä joitakin vuosia kokeilun jälkeen. Toisaalta, jos Työvoimatalon työntekijöille keksitään jotain aidosti tuottavaa tekemistä, voidaan saada lisäsäästöjä. Näillä tiedoilla ei Työtä Kaikille –hanketta voi kuitenkaan suositella toteutettavaksi muualla Suomessa, mikäli huomioon otetaan vain arvioimani lyhyen aikavälin taloudelliset vaikutukset. Kokeilun arviointia olisi kaikesta huolimatta hyvä jatkaa vielä useamman vuoden ajan, koska on tärkeää löytää keinoja torjua ongelmia, joita yhteiskunta on vaarassa kohdata lähivuosikymmeninä. Mikäli kokeilusta ei aiheudu kuin harmia, tiedetään ainakin, mitä ei kannata tehdä.

## LÄHTEET

Abadie, Alberto & Gardeazabal, Javier 2003. "The Economic Costs of Conflict: A Case Study of the Basque Country". *American Economic Review*, 93(1): 113–132.

Abadie Alberto & Diamond, Alexis & Haimueller, Jens 2010. "Synthetic Control Methods for Comparative Case Studies: Estimating the Effect of California's Tobacco Control Program". *Journal of the American Statistical Association*, 105: 493–505.

Black, Dan A. & Smith, Jeffrey A. & Berger, Mark C. & Noel, Brett J. 2003. "Is The Threat of Reemployment Services More Effective Than the Services Themselves? Evidence from Random Assignment in the UI System". *The American Economic Review*, 93(4): 1313–1327.

Blanchard, Olivier J. & Summers, Lawrence H. 1986. "Hysteresis And The European Unemployment Problem". NBER Macroeconomics Annual 1986, Volume 1: 15–90. MIT Press.

Blundell, Richard & Costa Dias, Monica & Meghir, Costas & Van Reenen, John 2004. "Evaluating the Employment Impact of a Mandatory Job Search Program". *Journal of the European Economic Association*, June 2004. 2(4): 569–606.

Boone, Jan & Fredriksson, Peter & Holmlund, Bertil & van Ours, Jan C. 2007. "Optimal Unemployment Insurance with Monitoring and Sanctions". *The Economic Journal*, 117 (March): 399–421.

Calmfors, Lars 1994. "Active Labor Market Policy and Unemployment – a Framework for the Analysis of Crucial Design Features". *OECD Economic Studies* no 22.

Calmfors, Lars 1995. "What Can We Expect from Active Labor Market Policy?". *Konjunkturpolitik*, 43: 11–30.

Card, David & Kluve, Jochen & Weber, Andrea 2010. "Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-analysis". *The Economic Journal*, 120 (November): F452–F477.

Cavallo, Eduardo & Noy, Ilan & Galiani, Sebastian & Pantano, Juan 2011. "Catastrophic Natural Disasters and Economic Growth". *Working Paper*.

Dahlberg, Matz & Johansson, Kajsa & Mörk, Eva 2009. "On Mandatory Activation of Welfare Recipients". *IZA Discussion Paper No. 3947*.

Dolton, Peter & O'Neill, Donal 1996. "The Restart Effect and the Return to Full-Time Stable Employment". *Journal of the Royal Statistical Society. Series A (Statistics in Society)*, 159(2): 275–288.

Dolton, Peter & O'Neill, Donal 2002. "The Long-Run Effects of Unemployment Monitoring and Work-Search Programs: Experimental Evidence from the United Kingdom". *Journal of Labor Economics*, 20(2): 381–403.

Duell, Nicola & Grubb, David & Singh, Shruti 2009. "Activation Policies in Finland". *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 98, OECD Publishing. Saatavissa: <http://dx.doi.org/10.1787/220568650308>.

Eichler, Martin & Lechner, Michael 2002. "An evaluation of public employment programmes in the East German State of Sachsen-Anhalt". *Labour Economics*, 9 (2002): 143–186.

Ewald, François. 2004. Vakuutusyhteiskunnan synty. Teoksessa Hellsten, Katri & Helne, Tuula (toim.) Vakuuttava sosiaalivakuutus? Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 44–66.

Fichtenberg, C. & Glantz, S. 2000. "Association of the California Tobacco Control Program with Declines in Cigarette Consumption and Mortality from Heart Disease". *New England Journal of Medicine*, 343(24): 1772–1777.

Fitzenberger, Bernd & Osikominu, Aderonke & Völter, Robert 2006. "Get Training or Wait? Long-Run Employment Effects of Training Programs for the Unemployed in West Germany". *IZA Discussion Paper No. 2121*.

Geerdsen, Lars Pico 2006. "Is There a Threat Effect of Labour Market Programmes? A Study of ALMP in the Danish UI System". *The Economic Journal*, 116 (July): 738–750.

Graversen, Brian Krogh & van Ours, Jan C. 2008. "How to help unemployed find jobs quickly: Experimental evidence from a mandatory activation program". *Journal of Public Economics*, 92: 2020–2035.

Heckman, James J. & LaLonde, Robert J. & Smith, Jeffrey A. 1999. "The economics and econometrics of active labour market programs". Teoksessa Ashenfelter O. & Card D. (toim.), *Handbook of Labor Economics* 3, Elsevier, Amsterdam.

Heinonen, Elisabet & Hämäläinen, Kari & Räisänen, Heikki & Sihto, Matti & Tuomala, Juha 2004. "Mitä on työvoimapolitiikka?". *VATT-julkaisuja 38*. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.

Hellsten, Katri & Lehto, Markku 2009. "Sosiaaliturvan kehityspiirteistä". Julkaisussa: Sosiaaliturvan uudistamiskomitea. Sosiaaliturvan uudistamiskomitean (SATA) esitys sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen keskeisistä linjauksista. *Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen selvityksiä 10*, 2009: liite 3. Saatavissa: [http://www.stm.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=41254&name=DLFE-4809.pdf](http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=41254&name=DLFE-4809.pdf).

Hohmeyer, Katrin & Wolff, Joachim 2011. "A fistful of euros: is the German one-euro job workfare scheme effective for participants?". *International Journal of Social Welfare*, doi: 10.1111/j.1468-2397.2011.00830.x.

Hotz, Joseph V. & Imbens, Guido W. & Klerman, Jacob A. 2006. "Evaluating the differential effects of alternative welfare-to-work training components: A re-analysis of the California GAIN program". *Journal of Labor Economics*, 24: 521–566.

Huotari, Anne 2008. "Paltamon Työtä Kaikille –hanke: Toiminimi Anne Huotarin selvitystyön loppuraportti". Saatavissa: <http://www.paltamo.fi/yleista/220109LOPPURAPORTTIi%20Annen.pdf>.

Hämäläinen, Kari & Tuomala, Juha 2006. "Työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutusten arviointi". *Työministeriö, työpoliittinen tutkimus 315*.

Hämäläinen, Kari & Tuomala, Juha & Ylikännö, Minna 2009. "Työmarkkinatuen aktivoinnin vaikutukset". Työ- ja elinkeino- ministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys 7/2009.

Hämäläinen, Kari & Hämäläinen, Ulla 2010. "Paltamon täystyöllisyyskokeilu". Teoksessa Heimonen, Kari & Tervo Hannu (toim.) 2010. *Työ, talous ja yliopisto – Jaakko Pehkonen 50 vuotta*, 207–223. Jyväskylän yliopiston kauppakorkeakoulu. Saatavissa: [https://jyx.jyu.fi/dspace/bitstream/handle/123456789/25311/Jaakko %20Pehkonen%20juhlakirja.pdf?sequence=1](https://jyx.jyu.fi/dspace/bitstream/handle/123456789/25311/Jaakko%20Pehkonen%20juhlakirja.pdf?sequence=1).

Hämäläinen, Kari & Moisio, Antti 2011. "Kainuun hallintokokeilun kustannusvaikutukset". *VATT-muistiot* 15. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki.

Ilmakunnas, Seija 2010. "Talouskriisi, työmarkkinat ja aktiivinen työvoimapolitiikka". *Työvoimapolitiittinen Aikakauskirja* 1/2010: 37–46.

Jespersen, Svend T. & Munch, Jacob R. & Skipper, Lars 2008. "Costs and benefits of Danish active labour market programmes". *Labour Economics*, 15: 859–884.

Katz, Lawrence F. & Meyer, Bruce D. 1990. "The impact of the potential duration of unemployment benefits on the duration of unemployment". *Journal of Public Economics*, 41(1): 45–72.

Kiander, Jaakko 2007. "Julkisen talouden liikkumavara vuoteen 2030 mennessä". *VATT-tutkimuksia* 129. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.

Klepinger, Daniel H. & Johnson, Terry R. & Joesch, Jutta M. 2002. "Effects of Unemployment Insurance Work-Search Requirements: The Maryland Experiment". *Industrial and Labor Relations Review*, 56(1): 3–22.

Kluve, Jochen & Schmidt, Christoph, M. 2002. "Can training and employment subsidies combat European unemployment?". *Economic Policy*, 35: 411–448.

Laurikainen, Arto & Huotari, Anne 2010. "Paltamon mallin historiaa". Teoksessa Kokko, Riitta-Liisa & Kotiranta, Pirjo-Liisa (toim.) *Paltamon työllistämismallin arviointitutkimus 2009–2013. I osaraportti 2.6.2010*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos – avauksia 17/2010, Helsinki.

Lechner, Michael & Miquel, Ruth & Wunsch, Conny 2011. "Long-run Effects of Public Sector Sponsored Training in West Germany". *Journal of the European Economic Association August 2011*, 9(4): 742–784.f

Martin, John P. & Grubb, David 2001. "What Works and for Whom: a Review of OECD Countries' Experience with Active Labor Market Policies". *Swedish Economic Policy Review*, 8 (2001): 9–56.

Nickell, Stephen 1999. "Finnish Unemployment: A View From Outside". *Finnish Economic Papers*, 12(2): 62–81.

Perry, Geoff & Maloney, Tim 2007. "Evaluating active labour market programmes in New Zealand". *International Journal of Manpower*, 28(1): 7–29.

Persson, Anna & Vikman, Ulrika 2010. "Dynamic effects of mandatory activation of welfare participants". *IFAU Working Paper 2010: 6*.

Pölkky-Pieskä, Leila 2011a. Paltamon työvoimayhdistys ry:n vuosikertomus ja tasekirja 2010. Saatavissa: <http://www.paltamontyovoimayhdistys.fi/>.

Pölkky-Pieskä, Leila 2011b. Paltamon työvoimayhdistys ry –esitys 21.4.2011. Saatavissa: [www.kuntoutussaatio.fi/files/607/Polkky-Pieska.pdf](http://www.kuntoutussaatio.fi/files/607/Polkky-Pieska.pdf).

Rosholm, Michael & Svarer, Michael 2007. "The Threat Effect Active Labour Market Programmes". *Scandinavian Journal of Economics* 2008, 110(2): 385–401.

Sosiaali- ja terveysministeriö 2007. "Toimeentulotuki. Opas toimeentulotukilain soveltajille". *Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2007: 11*, Helsinki.

Sukselainen, Tuomas 2011. "Julkisen talouden haasteet pitkällä aikavälillä – julkisen talouden kestävyys valtiovarainministeriön näkökulmasta". *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 107(2): 158–178.

Thomsen, Stephan L. 2008. "Explaining the Employability Gap of Short-term and Long-term Unemployed Persons". FEMM Working Paper No. 18, July 2008.

Thorén, Katarina H. 2005. "Municipal activation policy: A case study of the practical work with unemployed social assistance recipients". *IFAU Working Paper 2005: 20*.



Työministeriö 2005. "Työmarkkinatuen aktivointi – yhteiskuntatakuu pitkäaikaistyöttömille". *Työhallinnon julkaisu 347*.

Van Ours, Jan C. 2002. "The locking-in effect of subsidized jobs". IZA *Working paper, CEPR-WDI Conference – Riga June 2002*.

Van Ours, Jan C. 2007. "Compulsion in active labour market programmes". *National Institute of Economic Review 2007*, 202: 67–78.

van Ours, Jan C. & Vodopivec, Milan 2008. "Does reducing unemployment insurance generosity reduce job match quality?". *Journal of Public Economics*, 92 (2008): 684–695.

Wunsch, Conny & Lechner, Michael 2008. "What Did All the Money Do? On the General Ineffectiveness of Recent West German Labour Market Programmes". *KYKLOS*, 61(1): 134–174.

# LIITTEET

## Liite A. Palkanmäärityslomake

PALTAMON TYÖVOIMAYHDISTYS RY		PALKANMÄÄRITYSLOMAKE	
Paltamon työvoimayhdistys ry:n palkanmäärityssäännökset 1.1.2009 alkaen:			
Palkka muodostuu peruspalkasta, kannustalisästä 115 e ja mahdollisesta ohjaavan työn lisästä (100,00e-309,63e riippuen työn vaativuudesta). Peruspalkka lasketaan työllistymistä edeltävän sosiaaliturvan perusteella, siis työttömyysturvan mahdollisen asumistuen ja toimeentulon (edellisen 12 kk:n keskiarvo, jos vaihtelee) yhteissummasta. Asumistuki ja toimeentulotuki jaetaan puoliksi, mikäli perheen toinen puoliso on työtön. Näihin tukiin lisätään 16,3 % osuutta kannustavuuden lisäämiseksi. Ohjaavan työn lisä määritellään pääsääntöisesti kuukauden työskentelyn jälkeen, jolloin nähdään, paljonko vastuuta ohjaukseen liittyy. Tällöin tehdään uusi työ sopimus.			
<b>PALKANMÄÄRITYS</b>			
Nimi	Henkötunnus		
TYÖTTÖMYYSURVA		/päivä x 21,5=	0,00 e/kk
ASUMISTUKI, Puoliso työtön? <input type="checkbox"/>	+	0,00	(16,3 %) 0,00 e/kk
TOIMEENTULOTUKI	+	0,00	(16,3 %) 0,00 e/kk
<b>Peruspalkka yhteensä</b>			0,00 e/kk
<b>Kannustalisä</b>			115,00 e/kk
Ohjaavan työn lisä	alkaen		0,00 e/kk
<b>Kokonaispalkka yhteensä</b>	alkaen		115,00 e/kk
Määripalkka 853,40 euroa/kk, jos kokonaispalkka jää sen alle:			e/kk
(Sis.1.4.2010 alkaen vieraikortin 0,4 % 850,-, 3,40)			
Tietojani saa käyttää Työvoimatalo -kokeiluun liittyvään tutkimukseen.		<input type="checkbox"/>	
Suostun, että asumistuki- ja toimeentulotukiosuuksien määrittämisessä voidaan käyttää apuna etuuskia hoitavaa sosiaaliturvatekijää <input type="checkbox"/>			
Vakuutan yllä olevat tiedot oikeiksi:	Paltamossa		
Työnhakijan allekirjoitus	Palkanmäärittäjän allekirjoitus		
	Nimenselemyys		
Allekirjoitukset oikeaksi todistaa			
Nimenselemyys			

Lähde: Pölkky-Pieskä 2011b, 19

## Liite B. Muuttujaluettelo

Muuttuja	Aikaväli	Lähde
16–64-vuotiaiden osuus	1990–2010	SOTKANet
Asuntokunnat, joissa vähintään yksi alle 18-vuotias, % kaikista asuntokunnista	1990–2009	SOTKANet
Elinkeinorakenne: Kauppa-, majoitus- ja ravitsemistoiminta, % työllisistä	1990–2007	SOTKANet
Elinkeinorakenne: Julkiset palvelut, % työllisistä	1990–2007	SOTKANet
Elinkeinorakenne: Maa- ja metsätalous, % työllisistä	1990–2007	SOTKANet
Elinkeinorakenne: Rakentamisen, % työllisistä	1990–2007	SOTKANet
Elinkeinorakenne: Teollisuus, % työllisistä	1990–2007	SOTKANet
Kelan työttömyysturvaetuuksien kokonaismäärä, 1000€	1995–2010	KELA
Kelan työttömyysturvaetuuksien saajien lukumäärä	1995–2010	KELA
Keskiasteen koulutuksen saaneiden osuus yli 15-vuotiaista	1990–2009	SOTKANet
Koulutustaso	1990–2009	SOTKANet
Koulutuksen ulkopuolelle jääneet 17–24-vuotiaat osuutena samanikäisistä	1990–2009	SOTKANet
Korkeakoulutuksen saaneiden osuus yli 15-vuotiaista	1990–2009	SOTKANet
Kunnan osuus osarahoittamasta työmarkkinatuestaan	2006–2010	KELA
Omistustalojen osuus kaikista kunnan asunnoista	1999–2009	Tilastokeskus
Palkansaajat: yksityisellä sektorilla, % työvoimasta	1990–2008	Tilastokeskus
Palkansaajat: kunnalla, % työvoimasta	1990–2008	Tilastokeskus
Palkansaajat: yrittäjät, % työvoimasta	1990–2008	Tilastokeskus
Pitkäaikaistyöttömien osuus työttömistä	1991–2010	Tilastokeskus
Pitkäaikaistyöttömien osuus työvoimasta	1991–2010	Tilastokeskus
Yksinhuoltajaperheiden osuus kaikista lapsiperheistä	1990–2009	SOTKANet
Toimeentulotuen määrä, €/asukas	1993–2010	SOTKANet
Toimeentulotukea saaneiden väestöosuus	1993–2009	SOTKANet
Työttömyysaste	1991–2010	Tilastokeskus
Työttömyysturvaetuuksien kokonaismäärä, 1000€	1998–2009	Tilastokeskus
Valtionosuuksien määrä, 1000€	2000–2010	Tilastokeskus
Valtionveronalaiset tulot, 1000€	1998–2009	Tilastokeskus
Verotulot, 1000€	2000–2010	Tilastokeskus
Väkiluku	1975–2010	Tilastokeskus
Yhden henkilön asuntokuntien osuus kaikista	1990–2009	SOTKANet
Yleisen asumistuen määrä, 1000€ (EI vuodelle 2006)	1997–2010	Tilastokeskus

## Liite C. Synteettisen kontrollimenetelmän taulukot

Taulukko 1. Työttömyysaste

Positiivisen painon saavat kunnat	
Kunta	Paino
Enontekiö	0,299
Hyrnsalmi	0,143
Juuka	0,001
Nurmes	0,097
Rautjärvi	0,133
Siikainen	0,097
Simo	0,017
Toivakka	0,029
Vaala	0,182

Tasapainotettavien muuttujien arvot		
muuttuja	Paltamo	synteettinen Paltamo
16–64-vuotiaiden osuus, %	61,9	62,5
Maa- ja metsätalous, %	14,7	17,4
Julkiset palvelut, %	30,4	32,8
Teollisuus, %	13,6	13,7
Kauppa, majoitus, ravitsemis, %	10,7	11,4
Rakentaminen, %	8,6	5,5
Toimeentulotuki, €/as.	67,8	73,1
Koulutustaso	195	196
Korkeakoulutus, %	9,9	10,1
Ei peruskoulun jälkeistä koulua, %	10,6	10,6
Palkansaajat yksityisellä, % työv.	24,3	23,0
Palkansaajat kunnalla, % työv.	20,0	20,0
Yrittäjät, % työvoimasta	14,7	17,6
Työttömyysaste v. 1996	25,6	25,6
Työttömyysaste v. 2001	22,7	22,4
Työttömyysaste v. 2003	18,6	19,2
Työttömyysaste v. 2004	19,4	19,2
Työttömyysaste v. 2007	16,1	16,2
Työttömyysaste v. 2008	16,1	15,7

Taulukko 2. Toimeentulotuen saajien väestöosuus

Positiivisen painon saavat kunnat	
<u>Kunta</u>	<u>Paino</u>
Enontekiö	0,013
Humppila	0,668
Iisalmi	0,034
Kannonkoski	0,093
Lestijärvi	0,035
Rautalampi	0,088
Simo	0,064
Taipalsaari	0,005

Tasapainotettavien muuttujien arvot ja painotus			
<u>muuttuja</u>	<u>Paltamo</u>	<u>synteettinen Paltamo</u>	<u>Paino, %</u>
16–64-vuotiaiden osuus, %	61,9	61,7	0,11
Maa- ja metsätalous, %	14,7	19,1	0,28
Teollisuus, %	13,6	20,8	0,18
Omistusasuminen, %	8,6	6,3	0,17
Julkiset palvelut, %	30,4	22,1	0,06
Työttömyysaste, %	20,6	14,5	0,03
Koulutustaso	195	191	1,90
Vain peruskoulutus, %	10,6	15,2	0,01
Korkeakoulutus, %	9,9	10,3	1,00
Toisen asteen koulutus, %	38,9	37,9	0,18
Yksinhuoltajien osuus, %	15,4	14,8	0,14
Osuus vuonna 1995, %	11,7	10,8	0,48
Osuus vuonna 1996, %	12,7	13,0	6,80
Osuus vuonna 1999, %	11,9	11,8	23,9
Osuus vuonna 2000, %	11,2	11,1	23,7
Osuus vuonna 2004, %	6,4	6,6	20,9
Osuus vuonna 2006, %	6,1	6,2	11,2
Osuus vuonna 2008, %	8	7,8	8,90

Taulukko 3. Toimeentulotuen määrä, €/asukas

Positiivisen painon saavat kunnat	
Kunta	Paino
Hankasalmi	0,217
Karjoki	0,163
Kittilä	0,381
Lieksa	0,079
Loppi	0,035
Puolanka	0,087
Simo	0,038

Tasapainotettavien muuttujien arvot ja painotus			
muuttuja	Paltamo	synteettinen Paltamo	Paino, %
16–64-vuotiaiden osuus, %	61,9	62,2	0,03
Maa- ja metsätalous, %	14,7	18,9	0,46
Teollisuus, %	13,6	12,9	0,13
Rakentaminen, %	8,6	6,3	0,04
Julkiset palvelut, %	30,4	27,9	0,04
Työttömyysaste, %	20,6	18,3	0,04
Koulutustaso	195	196	4,30
Vain peruskoulutus, %	10,6	11,8	0,03
Korkeakoulutus, %	9,9	10,2	2,20
Toisen asteen koulutus, %	38,9	39,4	0,29
Yksinhuoltajien osuus, %	15,4	15,4	0,09
Tukien määrä v. 1995, €/as.	81	80	15,3
Tukien määrä v. 1996, €/as.	78	79	11,7
Tukien määrä v. 1999, €/as.	73	71	10,3
Tukien määrä v. 2000, €/as.	70	71	16,2
Tukien määrä v. 2004, €/as.	55	56	14,4
Tukien määrä v. 2006, €/as.	55	57	10,6
Tukien määrä v. 2008, €/as.	87	84	13,7

Taulukko 4. Toimeentulotuen take-up rate

Positiivisen painon saavat kunnat	
<u>Kunta</u>	<u>Paino</u>
Harjavalta	0,204
Humppila	0,173
Maaninka	0,068
Pudasjärvi	0,044
Rautavaara	0,101
Rautjärvi	0,007
Salla	0,081
Suomenniemi	0,019
Tervola	0,187
Utajärvi	0,016
Yli-Ii	0,100

Tasapainotettavien muuttujien arvot		
<u>muuttuja</u>	<u>Paltamo</u>	<u>Synteettinen Paltamo</u>
16–64-vuotiaiden osuus, %	61,9	61,1
Maa- ja metsätalous, %	14,7	17,4
Teollisuus, %	13,6	18,4
Kauppa, maj.,rav., %	8,6	10,2
Julkiset palvelut, %	30,4	30,2
Työttömyysaste, %	20,6	17,2
Koulutustaso	195	195
Vain peruskoulutus, %	10,6	12,6
Korkeakoulutus, %	9,9	10,4
Yksinhuoltajien osuus, %	15,4	14,8
Omistusasuminen, %	60,1	62,4
Palkansaajat kunnalla, %	20,0	22,9
Palkansaajat yksityisellä, %	24,3	28,2
Yrittäjät, % työvoimasta	14,7	18,0
Take-up rate v. 1998, %	23,5	23,4
Take-up rate v. 2000, %	19,8	19,8
Take-up rate v. 2002, %	17,4	17,5
Take-up rate v. 2004, %	13,7	14,5
Take-up rate v. 2006, %	14,3	14,6
Take-up rate v. 2007, %	14,5	15,0
Take-up rate v. 2008, %	16,9	15,4

Taulukko 5. Kelan työttömyysturvaetuksien saajien osuus kunnan väestöstä

Positiivisen painon saavat kunnat	
<u>Kunta</u>	<u>Paino</u>
Enontekiö	0,147
Hailuoto	0,007
Hyrnsalmi	0,034
Keminmaa	0,037
Lieksa	0,171
Multia	0,161
Pelkosenniemi	0,085
Polvijärvi	0,294

Tasapainotettavien muuttujien arvot ja painotus			
<u>muuttuja</u>	<u>Paltamo</u>	<u>synteettinen Paltamo</u>	<u>Paino, %</u>
16–64-vuotiaiden osuus, %	61,9	62,1	0,18
Maa- ja metsätalous, %	14,7	20,1	0,08
Teollisuus, %	13,6	13,3	0,06
Rakentaminen, %	8,6	5,3	0,02
Julkiset palvelut, %	30,4	30,8	0,06
Työttömyysaste, %	20,6	20,4	0,22
Koulutustaso	195	199	0,09
Vain peruskoulutus, %	10,6	10,9	0,08
Verotulot, €/asukas	2023	2072	0,07
Valtionosuudet, €/asukas	1917	2096	0,04
Edunsaajat v. 2000, %	9,09	9,09	26,0
Edunsaajat v. 2003, %	9,39	9,38	35,5
Edunsaajat v. 2006, %	7,24	7,25	17,5
Edunsaajat v. 2007, %	6,67	6,66	11,2
Edunsaajat v. 2008, %	6,09	6,08	8,9



Taulukko 6. Kelan työttömyysturvaetuuksien keskimääräinen suuruus, €/saaja

Positiivisen painon saavat kunnat	
<u>Kunta</u>	<u>Paino</u>
Ilomantsi	0,202
Kannonkoski	0,04
Kyyjärvi	0,021
Multia	0,105
Pello	0,254
Pielavesi	0,340
Tampere	0,038

Tasapainotettavien muuttujien arvot		
<u>muuttuja</u>	<u>Paltamo</u>	<u>Synteettinen Paltamo</u>
16–64-vuotiaiden osuus, %	61,9	60,1
Maa- ja metsätalous, %	14,7	20,7
Teollisuus, %	13,6	12,0
Rakentaminen, %	8,6	5,5
Julkiset palvelut, %	30,4	30,7
Työttömyysaste, %	20,6	18,8
Koulutustaso	195	189
Vain peruskoulutus, %	10,6	11,9
Verotulot, €/asukas	2023	2030
Valtionosuudet, €/asukas	1917	2093
Keskim. etuus v. 2000, %	3179	3182
Keskim. etuus v. 2003, %	4009	4000
Keskim. etuus v. 2006, %	3313	3332
Keskim. etuus v. 2007, %	3525	3539
Keskim. etuus v. 2008, %	3862	3814

Taulukko 7. Kelan työttömyysturvaetuedet, €/asukas

Positiivisen painon saavat kunnat	
<u>Kunta</u>	<u>Paino</u>
Enonkoski	0,023
Enontekiö	0,014
Hailuoto	0,005
Kivijärvi	0,446
Multia	0,275
Pelkosenniemi	0,237

Tasapainotettavien muuttujien arvot		
<u>muuttuja</u>	<u>Paltamo</u>	<u>Synteettinen Paltamo</u>
16–64-vuotiaiden osuus, %	61,9	59,0
Maa- ja metsätalous, %	14,7	22,3
Teollisuus, %	13,6	11,3
Rakentaminen, %	8,6	4,8
Julkiset palvelut, %	30,4	31,9
Työttömyysaste, %	20,6	19,7
Koulutustaso	195	180,5
Vain peruskoulutus, %	10,6	13,0
Verotulot, €/asukas	2023	2147
Valtionosuudet, €/asukas	1917	2208
Keskim. etuus v. 2000, %	289	289
Keskim. etuus v. 2003, %	376	373
Keskim. etuus v. 2006, %	240	250
Keskim. etuus v. 2007, %	235	236
Keskim. etuus v. 2008, %	235	223

Taulukko 8. Ansiosidonnainen päiväraha, €/asukas

Positiivisen painon saavat kunnat	
<u>Kunta</u>	<u>Paino</u>
Enontekiö	0,160
Haukipudas	0,001
Heinävesi	0,201
Hyrnsalmi	0,040
Kesälahti	0,004
Kiiminki	0,008
Puolanka	0,112
Urjala	0,132
Vaala	0,342

Tasapainotettavien muuttujien arvot		
<u>muuttuja</u>	<u>Paltamo</u>	<u>Synteettinen Paltamo</u>
16–64-vuotiaiden osuus, %	61,9	61,4
Maa- ja metsätalous, %	14,7	19,3
Teollisuus, %	13,6	12,7
Julkiset palvelut, %	30,4	32,9
Rakentaminen, %	8,6	5,9
Työttömyysaste, %	20,6	19,4
Koulutustaso	195	192
Korkeakoulutus, %	9,9	10,0
Vain perusasteen koulutus, %	10,6	10,8
Palkansaajat yksityisellä, % työv.	24,3	21,6
Palkansaajat kunnalla, % työv.	20,0	21,4
Yrittäjät, % työvoimasta	14,7	19,4
Yksinhuoltajien osuus, %	15,4	14,9
Ansiopäiväraha v. 1998, €/as.	473	481
Ansiopäiväraha v. 2000, €/as.	437	435
Ansiopäiväraha v. 2001, €/as.	432	426
Ansiopäiväraha v. 2002, €/as.	413	406
Ansiopäiväraha v. 2003, €/as.	380	386
Ansiopäiväraha v. 2006, €/as.	520	516
Ansiopäiväraha v. 2008, €/as.	472	472

Taulukko 9. Yleinen asumistuki, €/asukas

Positiivisen painon saavat kunnat	
<u>Kunta</u>	<u>Paino</u>
Imatra	0,114
Kankaanpää	0,016
Kiikoinen	0,122
Kiiminki	0,031
Kontiolahti	0,040
Kuhmo	0,408
Puolanka	0,221
Riihimäki	0,021
Tervo	0,027

Tasapainotettavien muuttujien arvot		
<u>muuttuja</u>	<u>Paltamo</u>	<u>Synteettinen Paltamo</u>
16–64-vuotiaiden osuus, %	61,9	62,8
Maa- ja metsätalous, %	14,7	16,7
Teollisuus, %	13,6	14,9
Julkiset palvelut, %	30,4	31,7
Kauppa, majoitus, ravitsemus, %	10,7	11,4
Työttömyysaste, %	20,6	20,2
Koulutustaso	195	206
Korkeakoulutus, %	9,9	11,3
Vain perusasteen koulutus, %	10,6	11,4
Palkansaajat yksityisellä, % työv.	24,3	27,9
Palkansaajat kunnalla, % työv.	20,0	18,1
Yrittäjät, % työvoimasta	14,7	15,8
Yksinhuoltajien osuus, %	15,4	14,5
Kunnan verotulot, €/as.	2023	2175
Yhden henkilön asuntokunnat, %	33,0	33,2
Asuntokunnat, joissa lapsia, %	27,9	27,7
Omistaa talon, %	60,1	56,3
Veronalaiset tulot, €/asukas	12271	13412
Asumistuki v. 1999, €/as.	58,6	58,3
Asumistuki v. 2000, €/as.	57,7	58,7
Asumistuki v. 2003, €/as.	63,8	62,5
Asumistuki v. 2004, €/as.	60,1	60,2
Asumistuki v. 2007, €/as.	58,6	58,6
Asumistuki v. 2008, €/as.	56,8	56,8

Taulukko 10. Valtionveronalaiset tulot, €/asukas

Positiivisen painon saavat kunnat	
<u>Kunta</u>	<u>Paino</u>
Enontekiö	0,007
Nakkila	0,101
Pudasjärvi	0,567
Suomussalmi	0,127
Taivalkoski	0,167
Ylitornio	0,030

Tasapainotettavien muuttujien arvot		
<u>muuttuja</u>	<u>Paltamo</u>	<u>Synteettinen Paltamo</u>
16–64-vuotiaiden osuus, %	61,9	61,7
Maa- ja metsätalous, %	14,7	16,4
Teollisuus, %	13,6	15,1
Julkiset palvelut, %	30,4	30,8
Kauppa, majoitus, ravitsemus, %	10,7	11,6
Työttömyysaste, %	20,6	22,0
Koulutustaso	195	197
Korkeakoulutus, %	9,9	9,9
Vain perusasteen koulutus, %	10,6	11,3
Palkansaajat yksityisellä, % työv.	24,3	27,3
Palkansaajat kunnalla, % työv.	20,0	21,2
Yrittäjät, % työvoimasta	14,7	15,3
Yksinhuoltajien osuus, %	15,4	14,3
Omistaa talon, %	60,1	61,6
Veronalaiset tulot v. 2003, euroa	12104	12099
Veronalaiset tulot v. 2004, euroa	12771	12770
Veronalaiset tulot v. 2007, euroa	14861	14811
Veronalaiset tulot v. 2008, euroa	15335	15352