Lausunto
VATT/357/07.01/2018

23/10/2018

Asiantuntijalausunto Eduskunnan Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Asia **HE 62/2018 vp**

Eduskunnan Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt Valtion taloudelliselta tutkimuskeskukselta (VATT) lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi. Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavan työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia. Tämän johdosta ehdotetaan muutoksia myös työttömyysturvalakiin, lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämistä koskevaan lakiin sekä kuntouttavaa työtoimintaa säätelevään lakiin. Esityksen tavoitteena on lisätä julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden asiakaslähtöisyyttä ja vaikuttavuutta avaamalla palveluiden tuotantoa ja palveluprosessin hallintaa yksityisille palveluiden tuottajille.

VATT keskittyy lausunnossaan ensisijaisesti ehdotuksen vaikuttavuuden pohtimiseen kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden pohjalta. Lausunnossa nostetaan esille myös palvelumarkkinoiden synnyttämisen hankaluus sekä kärkihankkeina toteutettujen työnvälityksen kokeiluhankkeiden vähäinen näkyminen itse ehdotuksen vaikuttavuutta ja tehokkuutta koskevissa pohdinnoissa.

Palvelumarkkinoiden synnyttämisestä: markkinoille tulon esteet

Palveluiden tuotannon avaaminen on perusteltua, mikäli sen avulla kyetään tehostamaan työnvälistystoimintaa. Muutoin esityksen myötä kasvavat byrokratiakustannukset tekevät uudistuksesta kustannus-hyötytarkastelussa kannattamattoman. Hallituksen esityksessä palveluntuottajien kilpailuttamisella tavoitellaan parannuksia sekä palveluiden laadussa että saatavuudessa. Lisäksi esityksessä mainitaan yksityisten palveluntarjoajien tuntevan paremmin paikalliset työmarkkinat sekä tuovan työnvälitysmarkkinoille kokonaan uusia toimintatapoja.

Yleisellä tasolla VATT toteaa kilpailun synnyttämisen työnvälitysmarkkinoille olevan vaikeaa. Todellista kilpailua voi syntyä vain, mikäli uusien yritysten markkinoille tulon kynnys on matala. Hallituksen esitys siirtää koko joukon palveluita julkisen sektorin ulkopuolelle, jolloin palveluntuottajalta vaaditaan myös paljon resursseja. Tämä muodostaa olennaisen markkinoille tulon esteen, minkä johdosta markkinat jakautuvat mitä oletettavimmin suurien toimijoiden kesken. Toinen markkinoille tulon este liittyy palvelusopimuksiin. Mitä paremmin julkinen sektori osaa neuvotella palvelusopimukset sitä pienemmäksi myös markkinoille tulon odotetut hyödyt muodostuvat. Ainoastaan siinä tapauksessa, että julkisen sektorin työnvälitystoiminta on ollut hyvin tehotonta, odotetut hyödyt voisivat muodostua suuriksi annetulla palveluiden vaatimustasolla. Kansainvälisen kirjallisuuden perusteella näin ei kuitenkaan ole.

Palvelumarkkinoiden synnyttämisestä: korvausten määrittäminen

Toinen puoli markkinoiden toimintaa on kysymys siitä, miten palvelusopimukset saadaan sellaisiksi, että niiden avulla turvataan tarpeeksi laadukkaat palvelut kaikille työnhakijaryhmille. Tyypillisesti sopimuksissa määritellään palveluntuottajien korvauksia tulokseen perustuvina tai suoriteperusteisina tai niiden yhdistelmänä. VATT toteaa korvausten suorittamisperusteiden määrittämisen erittäin kriittiseksi osaksi ehdotusta. Tämän asian tarkentamisen hallituksen esitys jättää kuitenkin myöhemmin solmittavien palvelusopimusten vastuuksi.

Yksinkertaistettuna tulokseen perustuva korvaus ohjaa kermankuorintaan (creaming) ja suoritteeseen perustuvat maksut puolestaan asiakkaiden parkkeeraukseen (parking). Kermankuorinnassa palveluntuottajien kannustimet ohjaavat valitsemaan asiakkaikseen vain kaikkein helpoiten työllistyviä asiakkaita. Parkkeerauksessa puolestaan palveluntuottajien kannustimet työllistää asiakkaitaan ovat heikot.

Yleisimmin palveluntuottajille maksetaan sekä tulos- että suoritepohjaista korvausta. Tämä poistaa osan ongelmia, muttei kaikkia. Ongelmaksi muodostuu etenkin tulospohjaisen korvauksen oikeudenmukainen määrittäminen. Sen pitäisi perustua vain ja ainoastaan palveluntuottajan tuottamaan lisäarvoon työllistymisprosessissa. Tämän suhteen ei voi olla kovin luottavainen. Työvoimapalveluiden nettovaikuttavuutta ei ole Suomessa luotettavasti selvitetty edes julkisen työnvälityksen kohdalla. Yksityisten toimijoiden markkinoilla tämä voi osoittautua vieläkin hankalammaksi. Tulospohjaisen korvauksen määrittäminen pitäisi ehdottomasti pohtia jo ennen lain hyväksymistä, eikä jättää jälkikäteen mietittäväksi. VATT toteaa yksinkertaisimman, reiluimman ja luotettavimman tavan hyödyntävän satunnaistamista, jolloin yksityinen tai julkinen palveluntarjoaja ei pääse valitsemaan itselleen sopivimpia työnhakijoita.

Kansainväliset tutkimustulokset työnvälityksen yksityistämisen vaikutuksista

Hallituksen esityksessä viitataan kirjallisuuskatsaukseen, jonka perusteella kansainvälisten vaikuttavuustutkimusten tulosten ovat ristiriitaisia (Finn 2011). Myönteisimpiä arvioita ovat tuottaneet Ison-Britannian aineistoilla toteutetut arvioinnit. Negatiivisia tuloksia on puolestaan saatu Saksasta, Ranskasta ja Ruotsista. Koska kirjallisuuskatsaukseen valitut tutkimuksen on toteutettu hyvin erilaisin tutkimusmenetelmin, on mahdoton arvioida, johtuvatko tehokkuuserot institutionaalisista vai tutkimuksellisista tekijöistä.

Reiluin vertailu yksityisen ja julkisen palveluntarjoajan välille saadaan jakamalla samanlaiset työllistymispotentiaalit omaavat työnhakijat samanlaisilla työmarkkinoilla tasaisesti yksityisille ja julkisille palveluntarjoajille ja arvioimalla tämän jälkeen mahdollisia tehokkuuseroja. Tähän periaatteeseen perustuvia, satunnaistettuja kokeiluita löytyy tieteelliseen vertaisarviointiin perustuvista julkaisuista ainakin viisi kappaletta. Niistä kaksi on toteutettu Ruotsissa. Yksittäisiä tutkimuksia on toteutettu Tanskassa, Saksassa ja Ranskassa. Tutkimuksissa Yhdessäkään tutkimuksessa ei ole havaittu yksityisen työnvälityspalvelun olevan julkista tehokkaampaa tarkastellaan sitten osallistujien työllisyysasteita, palkkatuloja tai työssäolokuukausia. Saksassa toteutetussa kokeilussa yksityisten palveluntarjoajien kustannukset osoittautuivat julkisia suuremmiksi. Ruotsissa ja Tanskassa kustannusten ei havaittu eroavan palveluntuottajasektoreiden välillä (Laun ja Thorsie, 2014; Rehwald ym., 2015). Ranskan kokeilun kustannus-hyöty –analyysi osoitti julkisen työnvälityksen tarjoaman intensiivisen työnvälityspalvelun olevan kaikkein tehokkainta (Behagel ym., 2014). Yksityisten palveluntarjoajien tuottama intensiivinen työnvälitys käsitteli enemmän työnhakijoita kuin julkinen työnvälitys mutta allokoi välitysresurssit

tehottomammin. Kansainvälisissä tutkimusten perusteella pelkkä työnvälityspalveluiden siirtäminen yksityisten palveluntarjoajien vastuulle ei siis paranna työnvälityksen tehokkuutta tai työnhakijoiden työllistymistä kahden vuoden seurantajakson aikana.

Kokeiluiden hyödyntäminen esityksen valmistelussa

Hallituksen esityksessä mainitaan, ettei ehdotettujen muutosten määrällisiä arvioita ole mahdollista esittää koskien työvoimapalveluiden- ja yrityspalvelun vaikuttavuutta ja tehokkuutta. Ei ole myöskään mahdollista esittää etukäteisarviota siitä, pystyvätkö palveluntuottajat tuottamaan työnhakijan palveluprosessiin liittyviä tehtäviä kustannustehokkaammin kuin julkinen sektori. Lisäksi esityksessä mainitaan, ettei toteutettujen pilottien perusteella pystytä arvioimaan, missä määrin markkinoiden avaaminen voisi tehostaa työnvälitystä ja tuottaa positiivisia työllisyysvaikutuksia.

VATT toivoisi, että jatkossa hallituksen esityksiä varten suoritettavat kokeilut suunniteltaisiin sellaisiksi, että ne tuottaisivat uskottavaa tietoa myös kulloinkin ehdotettujen muutosten määrällisistä suureista. Käsillä olevaa esitystä koskien erinomaisina esikuvina olisivat toimineet edellä mainitut Ruotsissa, Tanskassa ja Saksassa toteutetut satunnaistetut kokeilut.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Anni Huhtala	Tuomas Pekkarinen	Kari Hämäläinen
ylijohtaja	tutkimusprofessori	johtava tutkija

Lähteet:

Behagel, Crepon & Gurgand (2014): Private and public provision of counseling to job seekers: evidence from a large controlled experiment, *American Economic Journal: Applied Economics*, 6, 142-174.

Finn (2011): Sub-contracting in public employment services: review of research findings and literature on recent trends and business models, the European commission mutual learning programme for public employment services, DG Employment, Social affairs and Inclusion.

Krug & Stephan (2013): Private and public services for hard-to-place unemployed: an evaluation of a randomized field experiment, *ILR Review*, 69, 471-500.

Laun & Thoursie (2014): Does privatization of vocational rehabilitation improve labour market opportunities? Evidence from a field experiment in Sweden, *Journal on Health Economics*, 34, 59-72.

Rehwald, Rosholm & Svarer (2015): Do public or private providers of employment services matter for employment? *Labour Economics*, 45, 169-187.