Lausunto
VATT/251/07.01/2019

21.10.2019

Eduskunta
Talousvaliokunta
TaV@eduskunta.fi

Lausuntopyyntö HE 29/2019 vp hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020 ja VNS 2/2019 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2020—2023

Eduskunnan talousvaliokunta pyytää lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020 sekä julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2020—2023. Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen lausunnossa keskitytään arvioimaan keskeisiä toimenpiteitä hallituksen asettaman työllisyystavoitteen saavuttamisessa.

Palkkatuen uudistaminen Erilaisten palkkatukijärjestelmien vaikutuksia on tutkittu sekä Suomessa että kansainvälisesti. Esimerkiksi Huttunen, Pirttilä ja Uusitalo (2013) tarkastelevat Suomessa tammikuussa 2006 alkanutta ja joulukuussa 2010 lakkautettua kokeilua, jossa työnantajamaksuja alennettiin matalapalkkaisten yli 54-vuotiaiden kokopäivätyöntekijöiden osalta. Tutkimustulosten perusteella työnantajamaksujen alentaminen lisäsi kohderyhmän työllisyysastetta vain hyvin vähän (noin 0,5–1 prosenttiyksikköä).

Asplund ym. (2018) tarkastelevat suomalaista palkkatukijärjestelmää ja siihen 2010-luvulla tehtyjä muutoksia. Raportissa arvioidaan palkkatuen vaikutuksia tuetun työn päättymisen jälkeen käyttäen tilastollista kaltaistamista. Tämä on tärkeää erityisesti työllisyysvaikutusten julkisen talouden vaikutusten kannalta.

Raportin tulosten mukaan yrityksiin kohdistuva palkkatuki nostaa tuella työllistyneiden ansiotuloja, lisää työkuukausia ja vähentää työttömyysriskiä tukijakson päättymisen jälkeen. Vaikutukset eivät kuitenkaan ole kovin suuria. Ns. kolmannelle sektorille kohdistuvan palkkatuen vaikutus palkkatukijakson jälkeisiin ansiotuloihin on keskimäärin erittäin pieni eikä vaikutusta työllisyyteen ole juurikaan nähtävissä. Kuntasektorille kohdistuva palkkatuki sen sijaan ei edistä työttömien työnhakijoiden tukijakson jälkeistä työllistymistä eikä nosta ansiotuloja.

Kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden perusteella voidaan arvioida erityisesti yksityiselle sektorille kohdistuvan palkkatuen edistävän tuensaajien työllistymistä avoimille työmarkkinoille, kun taas julkisen sektorin palkkatuen työllisyysvaikutukset ovat joko olemattomat tai jopa negatiiviset. Palkkatuki vaikuttaa lisäksi olevan hyödyllinen etenkin pitkäaikaistyöttömien, maahanmuuttajien ja nuorten työmarkkina-aseman parantamisessa. (Asplund ym., 2018.)

Vaikka palkkatukijärjestelmä näyttääkin edistävän sen avulla työllistyvien myöhempää työuraa, arvioita sen kustannustehokkuudesta on tehty todella vähän. Uskottavien analyysien haasteena on ottaa huomioon yllä kuvattujen suorien vaikutusten lisäksi epäsuorat ja kokonaistaloudelliset vaikutukset. Palkkatuella voi olla

VALTION TALOUDELLINEN TUTKIMUSKESKUS VATT
VATT INSTITUTE FOR ECONOMIC RESEARCH
PL/PO BOX 1279 (Arkadiankatu 7), FI-00101 Helsinki, FINLAND
PUH./TEL. +358 295 519 400 www.vatt.fi

kielteisiä työllisyysvaikutuksia työttömiin, jotka eivät ole oikeutettuja tukeen. Lisäksi palkkatuen runsas käyttö voi vääristää yritysten välistä kilpailua.

Palkkatuen vaikutukset todennäköisesti riippuvat järjestelmän yksityiskohdista. Esimerkiksi Ruotsissa käytössä olleella kohdennetulla palkkatuella oli myönteinen vaikutus tukea saaneiden yrityksen henkilöstömäärään, palkkasummaan, voittoihin ja työntekijöiden tuottavuuteen aikana, jolloin työvoimapalveluiden virkailija hyväksyi tuensaajat. Vaikutukset sen sijaan heikkenivät, kun järjestelmää yksinkertaistettiin ja hyväksymisprosessista luovuttiin vuonna 2007 (Lombardi ym., 2018).

Erityisesti kaltaistamisella tehtyihin vaikuttavuusarvioihin liittyy aina epävarmuutta tulosten luotettavuudesta.[1] Satunnaistettujen kokeiden tuloksia voidaankin yleensä pitää luotettavampina. Suomessa olisi hyödyllistä siirtyä nykyistä enemmän arvioimaan aktiivista työvoimapolitiikkaa satunnaistettuja kokeita hyödyntäen. Huolellisesti laadituilla, satunnaistetuilla kokeilla voitaisiin arvioida myös palkkatuen epäsuoria vaikutuksia.

Työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden alaikärajan korottaminen Työttömyysturvan lisäpäivien (työttömyysputki) turvin ansiosidonnaista työttömyysetuutta voi tietyissä tilanteessa saada vanhuuseläkkeelle asti. Järjestely nostaa ikääntyneiden työttömyyttä kahta kautta. Ensinnäkin yksityisellä sektorilla työttömyysriski kasvaa selvästi, kun henkilö saavuttaa putken alaikärajan. Toiseksi lisäpäivillä olevien työttömien kannustimet työllistyä ovat tavallista heikommat.

Aikaisempien työttömyysputken muutoksia koskevien tutkimusten perusteella voidaan arvioida, että työttömyysputken ikärajan nostaminen nostaa ikääntyneiden työllisyyttä (Kyyrä ja Pesola, 2017). Nyt tehtävän muutoksen hallituskauden aikana toteutuva vaikutus on kuitenkin todennäköisesti pienempi kuin aikaisempien muutosten, koska työttömyysputken alaikäraja on tällä hetkellä lähellä vanhuuseläkeikää. Työttömyysputken alaikäraja olisi luontevaa sitoa vanhuuseläkeikään.

Osatyökykyisten työllistymiseen ja työperäiseen maahanmuuttoon panostaminen Toimenpiteinä mainitaan mm. osatyökykyisten työkykyohjelma sekä mm. kuntien moniammatillisen osaamiskeskustoiminnan laajentamista ja maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapisteitä. Näiden toimien potentiaalisia työllisyysvaikutuksia on vaikeaa arvioida ilman tarkempaa tietoa toimien sisällöstä. Niiden suunnittelussa tulisi varmistua siitä, että valittavat toteutusmallit ovat sellaisia, että toimenpiteiden vaikutuksia on mahdollista arvioida luotettavasti jälkikäteen.

Työttömyysturvan aktiivimallin leikkurin poistaminen Aktiivimallia koskevan selvityksen mukaan vuoden 2018 alussa voimaan tullut uudistus näyttäisi lisänneen palveluihin osallistumista (Kyyrä ym., 2019). Mallin työllisyysvaikutuksista ei kuitenkaan tulla saamaan luotettavaa kokonaiskuvaa, sillä malli koskee lähes kaikkia työttömiä ja se otettiin käyttöön noususuhdanteen aikana. Aktiivimallin valmistelun ja eduskuntakäsittelyn aikana oli jo tiedossa, ettei mallin työllisyysvaikutuksia pystytä kattavasti arvioimaan jälkikäteen. Tällaiset uudistukset tulisi suunnitella ja toteuttaa siten, että niiden vaikutukset voitaisiin jälkikäteen luotettavasti todentaa.

[1] Kaltaistamisessa palkkatukea saaville määritellään vertailuryhmä, joka on havaittavilta ominaisuuksiltaan samanlainen kuin kohderyhmä.

Työnantajan maksaman muuttokustannuksen verovapaus Hallitus edistää työvoiman liikkuvuutta esityksellään, jossa puolet työnantajan maksamista muuttokustannuksista olisi verovapaita. Todennäköisesti vaikutus liikkuvuuteen on pieni. Erityisesti omistusasujan osalta suurimmat muuttamiseen liittyvät kustannukset koskevat oman asunnon myyntiä ja uuden asunnon hankkimista.

Suunniteltu osittainen verovapaus muodostaa uuden verotuen. Verotukien vaikuttavuutta olisi tärkeää pystyä arvioimaan nykyistä kattavammin (VTV, 2018). Uuden verotuen käyttöönoton yhteydessä olisi hyödyllistä samalla suunnitella, miten verotuen luotettava jälkikäteisarviointi pystytään toteuttamaan.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT

Essi Eerola
tutkimusjohtaja, ylijohtajan sijaisena

Kirjallisuus:

Asplund, Rita, Antti Kauhanen, Miika Päällysaho ja Pekka Vanhala (2018): Palkkatuen vaikuttavuus – palkkatukijärjestelmän ja sen uudistuksien arviointi, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 75/2018.

Huttunen, Kristiina, Jukka Pirttilä ja Roope Uusitalo (2013): The Employment Effects of Low-Wage Subsidies. Journal of Public Economics 97, 49-60.

Kyyrä, Tomi ja Hanna Pesola (2017): Long-term effects of extended unemployment benefits for older workers. VATT Working Papers 89.

Kyyrä, Tomi, Hanna Pesola ja Roope Uusitalo (2019): Aktiivimalli ja ansiosidonnainen työttömyysturva, VATT Muistiot 57.

Lombardi, Stefano, Oskar Nordström Skans ja Johan Vikström (2018): Targeted Wage Subsidies and Firm Performance, Labour Economics 53, 33-45.

VTV (2018): Finanssipolitiikan tarkastuskertomus, Veromuutosten ja verotukien vaikutusarvioinnit, Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 19/2018.