ETLA ELINKEINOELÄMÄN TUTKIMUSLAITOS
THE RESEARCH INSTITUTE OF THE FINNISH ECONOMY

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta
Hallituksen esitys valtion talousarvioksi vuodelle 2019

Antti Kauhanen

Elinkeinoelämän tutkimuslaitos

Käsittelen talousarvioita työllisyyspolitiikan näkökulmasta.

Palkkatuen vaikuttavuus

Tuorein suomalainen palkkatukea koskeva tutkimus on Asplund ym. (2018). Sen keskeiset tulokset voidaan tiivistää seuraavasti.

Yrityksiin kohdistuva palkkatuki nostaa tuella työllistyneiden ansiotuloja, lisää heidän työkuukausiaan ja vastaavasti vähentää heidän työttömyysriskiään tukijakson päättymisen jälkeen. Vaikutukset eivät kuitenkaan ole kovin suuria: vuosiansioihin vaikutus on keskimäärin 4 000 euron luokkaa ja työkuukaudet kasvavat noin kahdella kuukaudella ja työttömyyskuukaudet vähenevät alle kuukaudella. Vaikutukset ovat miehille hieman suurempia kuin naisille, mutta sukupuolten väliset erot eivät ole tilastollisesti merkitseviä.

Muulle yksityiselle eli ns. kolmannelle sektorille kohdistuva palkkatuki ei vaikuta palkkatukijakson jälkeisiin ansiotuloihin eikä vaikutusta työllisyyteen ole juurikaan nähtävissä.

Kuntasektorille kohdistuva palkkatuki ei edistä työttömien työnhakijoiden tukijakson jälkeistä työllistymistä eikä myöskään nosta heidän ansiotulojaan. Sen sijaan se näyttäisi lisäävän hieman kohderyhmän tukijakson jälkeisten työttömyyskuukausien määrää. Tämä kertoo siitä, että palkkatukea saaneet ovat vertailuryhmää harvemmin työvoiman ulkopuolella tukijakson päättymisen jälkeen.

Näiden tulosten perusteella kuntasektorille sekä muille yksityisille toimijoille kohdennettu palkkatuki ei vaikuta toimivalta välineeltä tavoitteen ollessa tuella työllistyneiden avoimille työmarkkinoille työllistyminen ja työllisenä pysymisen parantaminen. Tämä herättää kysymyksen siitä, että olisiko näiden sektoreiden osalta eri tavoin suunniteltu ja implementoitu palkkatuki tai peräti jokin aivan toinen toimenpide tältä osin vaikuttavampi ratkaisu.

Nämä arviointitulokset ovat linjassa alan kansainvälisen ja kotimaisen kirjallisuuden kanssa: aiempi kirjallisuus on osoittanut, että palkkatuki yksityiselle sektorille (yrityksille) auttaa työttömiä työllistymään, mutta julkisen sektorin palkkatuen vaikutukset ovat joko olemattomia tai peräti negatiivisia.

Arviointien luotettavuus

Suomessa aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuutta voidaan tutkia tyypillisesti vain tilastollisella kaltaistamisella. Kaltaistamisella tehtyihin vaikuttavuusarvioihin liittyy aina epävarmuutta tulosten luotettavuudesta. Menetelmä perustuu voimakkaalle oletukselle, jota ei voida suoraan testata.

Satunnaistetuissa kokeissa tätä oletusta ei tarvita ja niiden tuloksia voidaankin yleensä pitää luotettavampina. Ruotsissa ja Tanskassa aktiivista työvoimapolitiikkaa arvioidaan nykyään pääosin satunnaistettuja kokeita hyödyntäen. Suomessakin olisi hyvä vihdoinkin edetä tähän suuntaan.

Viimeaikainen tutkimus on kiinnittänyt myös huomiota siihen, että aktiivisella työvoimapolitiikalla voi olla myös varjopuolensa, jos toimenpiteet parantavat niihin osallistuvien työmarkkina-asemaa muiden kustannuksella. Ranskassa ja Ruotsissa tehdyt satunnaistetut kokeet osoittavat, että alueilla, joissa työttömyys on korkea, on aktiivisella työvoimapolitiikalla merkittäviä syrjäytysvaikutuksia: toimenpiteeseen osallistuvat työllistyvät useammin, mutta muut työllistyvät vastaavasti harvemmin[1]. Näitä vaikutuksia tulisi tutkia Suomessakin ja arvioida niiden merkitystä aktiivisen työvoimapolitiikan toteuttamiselle.

Tietotarpeita parempaa päätöksentekoa varten

Aktiivisen työvoimapolitiikan toimenpiteiden arvioinnissa tulisi myös kiinnittää enemmän huomiota toimenpidekokonaisuuksiin tai erilaisten toimenpiteiden limittymiseen. Myös toimenpidekokonaisuuksien arviointi onnistuu parhaiten hyvin suunnitelluilla satunnaistetuilla kokeilla.

Aktiivisen työvoimapolitiikan arvioinnissa tulisi lisäksi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota kustannus–hyötyanalyyseihin. Niitä on kansainvälisestikin tehty vähän, osin johtuen analyysiin tarvittavien tietojen puutteesta. Suomessa tulisi pyrkiä keräämään tarvittavia kustannustietoja, jotta toimenpiteiden taloudellista mutta myös laajempaa vaikuttavuutta voitaisiin arvioida uskottavammin ja monipuolisemmin.

Aktiivisen työvoimapolitiikan huolellisella arvioinnilla voitaisiin parantaa sen vaikuttavuutta suuntaamalla resurssit tehokkaisiin toimenpiteisiin.

TE-toimistojen resurssien lisääminen

Aktiivimalli on saanut paljon kritiikkiä osakseen ja pitkälti aiheesta, sillä sen toteutus on ontunut. Perusajatus on kuitenkin oikea: useat tutkimukset osoittavat, että säännölliset tapaamiset ja vaatimus aktiivisuuden osoittamisesta lyhentävät työttömyysjaksoja.

Tanskalaiset kokemukset osoittavat, että työvoimaneuvojan säännöllinen tapaaminen on kustannustehokas tapa lyhentää työttömyyden kestoa [2]. Tanskassa on myös osoitettu, että aktivointitoimenpiteet, jossa työttömän työnhakijan oli pakko osallistua työnhakuohjelmaan, koulutukseen ja säännöllisiin tapaamisiin, lyhensivät työttömyyden kestoa huomattavasti[3]. Suomessa puolestaan on osoitettu, että työttömyysturvan sanktiot nopeuttavat työllistymistä erityisesti työmarkkinatukea saavien osalta[4]. Samalla on huomattava, että työvoimatoimistoilla täytyy olla riittävät resurssit aktivoinnin toteuttamiseen[5].

[1] Crépon ym. (2013); Cheung ym. (2017)
[2] Maibom ym. (2017)
[3] Graversen ja van Ours (2008)
[4] Busk (2016)
[5] Immervoll ja Scarpetta (2012)

Yhteenveto

Palkkatuen lisääminen saattaa edistää työllisyyttä, jos tuki suunnattaan erityisesti yrityksiin. Toisaalta vaikutus ei ole tutkimusten mukaan kovin suuri ja nämä tutkimukset eivät ole voineet huomioida palkkatuen mahdollista syrjäytysvaikutusta.

TE-toimistojen resurssien lisääminen on tutkimusten perusteella tehokas toimenpide työllisyyden parantamiseksi, jos resurssit suunnataan määräaikaishaastatteluiden toteuttamiseen ja työttömien aktivointiin.

Lähteet

Asplund, R., Kauhanen, A., Päällysaho, M. ja Vanhala, P. (2018). Palkkatuen vaikuttavuus – palkkatukijärjestelmän ja sen uudistuksien arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 75/2018. Helsinki.

Busk, H. (2016). *Sanctions and the exit from unemployment in two different benefit schemes*. *Labour Economics, 42*, 159-176.

Cheung, M., Egebark, J., Forslund, A., Laun, L., Rödin, M. ja Vikström, J. (2017). Job search assistance and displacement effects: Evidence from a randomized experiment. IFAU Uppsala.

Crépon, B., Duflo, E., Gurgand, M., Rathelot, R. ja Zamora, P. (2013). *Do labor market policies have displacement effects? Evidence from a clustered randomized experiment*. *The Quarterly Journal of Economics, 128*(2), 531-580.

Graversen, B. K. ja van Ours, J. C. (2008). *How to help unemployed find jobs quickly: Experimental evidence from a mandatory activation program*. *Journal of Public Economics, 92*(10), 2020-2035.

Immervoll, H. ja Scarpetta, S. (2012). *Activation and employment support policies in oecd countries. An overview of current approaches*. *IZA Journal of Labor Policy, 1*(1), 9.

Maibom, J., Rosholm, M. ja Svarer, M. (2017). *Experimental evidence on the effects of early meetings and activation*. *The Scandinavian Journal of Economics, 119*(3), 541-570.