PALKANSAAJIEN TUTKIMUSLAITOS
LÖNTAGARNAS FORSKNINGSINSTITUT
LABOUR INSTITUTE FOR ECONOMIC RESEARCH

Lausunto Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle talousarvion vaikuttavuudesta työllistämistoimiin, jotka liittyvät Hallituksen esitykseen eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020 (HE 29/2019 vp) ja valtioneuvoston selontekoon julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2020–2023 (VNS 2/2019 vp)

Tämä lausunto keskittyy pääosin työllisyystoimenpiteisiin, jotka mainitaan hallituksen talousarviossa. Erilaisten toimenpiteiden vaikuttavuuden arvioimista vaikeuttaa yksityiskohtien puute, sillä työllisyystoimenpiteitä valmistellaan edelleen yhteistyössä työmarkkinajärjestöjen kanssa, ja varsinaisista toimenpiteistä sekä niiden sisällöstä ei ole vielä tarkkaa tietoa. Tästä syystä lausunnossa kommentoidaan myös eräitä työllisyystoimenpiteitä, joista on merkintä hallituksen talousarvio- ja kehysneuvotteluista (Pöytäkirjamerkinnät hallituksen talousarvio- ja kehys-neuvotteluista 17.9.2019).

Yleistä hallituksen työllisyystavoitteista

Hallituksen esityksessä talousarvioksi todetaan, että pääministeri Rinteen hallituksen ohjelman talouspolitiikan päämääränä on hyvinvoinnin lisääminen. Keskeisenä talouspolitiikan tavoitteena taas mainitaan työllisyysasteen nostaminen 75 prosenttiin vuoden 2023 loppuun mennessä.

Työllisyysasteen nostaminen esitetään tärkeänä tavoitteena, sillä sen avulla pyritään vahvistamaan julkisen talouden kestävyyttä. Työllisyysasteen määrällinen tavoite on myös viestinnällisesti selkeä tavoite, josta on helppo käydä keskustelua niin päättäjien kesken kuin myös viestiä kansalaisten suuntaan. Työllisyysasteen kasvattamisen vaikutukset kansalaisten hyvinvointiin ja julkiseen talouteen riippuvat kuitenkin pitkälti keinoista.

Hyvinvoinnin ja julkisen talouden kestävyyden näkökulmasta yksittäinen työllisyysasteen määrällinen tavoite voi olla haasteellinen, mikäli työllisyystoimenpiteillä tavoitellaan työllisyysasteen nousua ilman tarkempia tavoitteita liittyen työsuhteiden laatuun, sekä siitä, kuinka mahdolliset työllisyystoimenpiteet vaikuttavat eri ryhmien hyvinvointiin. Ensimmäiseksi, työllisyystoimet voivat olla ristiriidassa hyvinvointitavoitteen kanssa, jos työllisyyttä nostetaan keinoilla, jotka heikentävät merkittävästi tietyn joukon taloudellista hyvinvointia. Työllisyyttä voidaan toisaalta pyrkiä nostamaan sellaisten toimenpiteiden avulla, joilla on todennäköisimmin positiivinen hyvinvointivaikutus (esimerkiksi kouluttautumista ja terveyttä vahvistavat toimenpiteet). Toiseksi, työllisyysasteeseen voidaan vaikuttaa suhteellisen nopeasti

toimenpiteillä, jotka siirtävät palkkakustannuksia julkisen sektorin maksettavaksi. Tällöin työllisyysasteen vahvistuminen ei kuitenkaan välttämättä vahvista julkista taloutta merkittävissä määrin.

Työllisyysasteen nostamiseksi tarvitaan Suomessa uudistuksia ja selviä panostuksia osaamiseen, jotka vaikuttavat työvoiman kysyntään ja tarjontaan pitkällä aikavälillä. Näitä voisivat esimerkiksi olla maahanmuuttopolitiikka (työperäinen), perhevapaa- ja eläkeuudistukset, sekä koulutuspanostukset (oppivelvollisuuden pidentäminen ja korkeakoulusektorin laajentaminen).

Lyhyeen aikaväliin sidotut ehdolliset toimenpiteet saattavat aiheuttaa ylimääräistä epävarmuutta, mikä saattaa itsessään vähentää taloudellisten toimijoiden riskinottoa ja edelleen hidastaa työllisyyskehitystä. Julkisella sektorilla on realistisesti vain rajallinen keinovalikoima vaikuttaa työllisyysasteeseen nopealla aikataululla.

Esitetyistä työllisyystoimenpiteistä

Käyn seuraavaksi läpi eräitä työllisyystoimenpiteitä, joita on esitetty keinoiksi saavuttaa 75 prosentin työllisyysaste vuoden 2023 loppuun mennessä. Korostan, että pitäydyn lausunnossani yleisellä tasolla, koska varsinaisten työllisyystoimenpiteiden sisällöstä ei ole vielä tarkkaa tietoa.

1) Palkkatuki

Julkisen talouden näkökulmasta palkkatuella tavoitellaan työllisyyden kasvua sekä tästä syntyvää verotulojen nousua ja etuuskäytön vähentymistä. Mikäli palkkatuen positiivinen työllisyysvaikutus häviää tai pienenee merkittävästi tuen päättymisen jälkeen, tuki ei ole onnistunut tässä tavoitteessaan. Palkkatuelle voidaan määrittää myös muita tavoitteita, kuten osatyökykyisten hyvinvoinnin ja osallisuuden vahvistaminen. Mahdolliset myöhemmät positiiviset työllisyysvaikutukset ovat kuitenkin kustannustehokkaiden toimenpiteiden väistämätön edellytys.

Nostaisin esiin seuraavat huomiot palkkatukeen ja tämän työllisyysvaikutuksiin liittyen (ks. Aho et al. 2018; Asplund et al. 2018; Huttunen, Pirttilä ja Uusitalo, 2013):

a) Tutkimustulosten mukaan palkkatuella voidaan saavuttaa kestäviä positiivisia työllisyysvaikutuksia, mikäli se kohdentuu yksityisen sektorin yrityksille. Tutkimustulosten mukaan palkkatuki ei juuri lisää työllisyyttä tukijakson jälkeen, mikäli se kohdentuu julkiselle tai kolmannelle sektorille. Kotimaisten tutkimuksien löydökset ovat linjassa kansainvälisten tutkimustulosten kanssa.
b) Havaitut palkkatuen työllisyysvaikutukset ovat myös kooltaan pieniä, mikä laskee palkkatuen käytön kustannustehokkuutta.
c) Palkkatuen käytöstä ei löydy Suomesta yhtään kustannushyötylaskelmaa. Kattavassa kustannushyötylaskelmassa otettaisiin työllisyysvaikutusten lisäksi

huomioon myös muut mahdolliset käyttäytymisvaikutukset kuten etuuskäyttöön ja työkykyyn liittyvät muutokset.

d) Palkkatuella voi olla syrjäytysvaikutuksia, koska palkkatuettu henkilö voi viedä työpaikan henkilöltä, joka ei tarvitse palkkatukea työllistyäkseen. Tällöin syntyy helposti harhakuva, että työllisyys lisääntyy palkkatuen ansiosta, vaikka todellisuudessa työllisyyden nettolisäys on havaittua pienempi.
e) Palkkatukeen liittyvällä byrokratialla on tarkoituksensa. Yrityksen näkökulmasta palkkatuetun työntekijän houkuttelevuus verrattuna ei-palkkatuettuun työntekijään kasvaa, kun palkkatukeen liittyvää byrokratiakustannus alenee. Laajempi ja kevyempi palkkatukijärjestelmä voi näin vähentää palkkatukijärjestelmän tehokkuutta kasvattamalla mahdollisia syrjäytysvaikutuksia (ks. Lombardi ja Skans, 2018)
f) Palkkatuen kokonaismäärästä jää jo nykyisellään osa käyttämättä. Vaikka palkkatukeen liittyvää byrokratia alennetaan, niin on epäselvää, kuinka moni yritys alkaisi käyttämään tukea entistä aktiivisemmin. Järjestelmän laajentamisesta tiedottaminen yrityksille voi viedä aikaa, jolloin palkkatuen työllisyyshyödyt näkyisivät vasta pidemmällä aikavälillä.
g) Palkkatuen kustannustehokkuuden tutkimuksellista ja yli hallituskausien ylettyvää arviointia tulisi lisätä, etenkin jos palkkatuen kokonaismäärä kasvaa nykyisestään.

2) Työllisyyden kuntakokeilut eli paikallisten työllistämispalvelujen toimivallan siirtäminen valtiolta kunnille

Työ- ja elinkeinoministeriö suunnittelee käynnistävänsä uuden työllisyyden kuntakokeilun ns. Pirkanmaan mallin mukaan. Kokeilun tarkoituksena on vahvistaa kuntien roolia työllisyyspalveluiden järjestäjänä. Tämä tarkoittaa käytännössä työllistämispalvelujen toimivallan siirtämistä valtiolta kunnille. Toimenpiteiden synnyttämiä työllisyysvaikutuksia perustellaan mm. työllisyyspalveluiden kehittämisellä, ja sillä, että kunnissa tiedetään parhaiten, kuinka työllisyyttä tulisi hoitaa paikalliset olosuhteet huomioiden.

Nostaisin esiin seuraavat huomiot, joidenka perusteella uudistusta on vaikea arvioida ja miksi kokeilun mahdolliset työllisyysvaikutukset voivat olla varsin vaatimattomia:

a) Aikaisemmat työllisyyden kuntakokeilujen työllisyysvaikutusten arvioimista vaikeuttaa se tosiseikka, että kuntakokeilut toteutettiin tavalla, jolla kokeilujen työllisyysvaikutuksia on erittäin vaikea arvioida luotettavin empiirisin menetelmin. On myös todellisena vaarana, että tulevat kuntakokeilut toteutetaan niin, että kokeiluihin ei liity uskottavaa verrokkiryhmää, mikä tulee käytännössä estämään työllisyysvaikutuksien vaikuttavuuden arvioinnin jälkikäteen. Luotettavan vaikuttavuusarvioinnin mahdollistaminen (tai sen puuttuminen) on poliittinen päätös.

b) Niiltä osin, kun vuonna 2018 päättyneestä työllisyyden kuntakokeilusta on empiiristä seurantatietoa, kokeilulle ei löydetä positiivista työllisyysvaikutusta. Tampereen kaupungin tilaama selvitys (Arnkil et al. 2019) antaa viitteitä siitä, että Pirkanmaan kuntakokeilu siirsi työttömiä toimenpiteisiin, mutta tämä ei johtanut positiivisiin työllisyysvaikutuksiin seurantajaksolla (ks. Arnkil et al. 2019, s.67, Kuvio IV.2.1.).
c) Kansainvälinen tutkimuskirjallisuus ei tue täysin sitä, että työllisyyspalvelut tulisi hajauttaa alueellisesti esimerkiksi kuntien vastuulle. Tämä johtuu siitä, että kunnan ja kuntapäättäjien tavoitteet voivat erota valtion tavoitteista. Työllisyyspalveluiden alueellistamisella havaittiin olevan Saksassa negatiivisia työllisyysvaikutuksia, koska paikalliset toimijat sitoivat työttömiä omiin paikallisiin työllisyysohjelmiinsa, joka taas hidasti henkilöiden myöhempää työllistymistä (ks. Mergele & Weber, 2017). On myös mielenkiintoista huomata, että ko. tutkimuksen mukaan paikalliset toimijat saivat näin siirrettyä osan työttömyyden kustannuksista valtiolle.

3) Tuki ensimmäisen työntekijän palkkaamiseksi tai ns. ”rekrytukikokeilu”

Hallituksen esityksessä varataan pk-yritysten ”rekrytukikokeiluun” 9 milj. euroa vuodelle 2021. Suomessa maksettiin osassa kunnista ensimmäisen työntekijän tukea jo vuosien 2007 ja 2011 välisenä aikana. Tuen määrä oli palkkakustannuksista 30 % ensimmäisenä ja 15 % toisena vuonna. Nivalan (2019) tuoreen tutkimuksen mukaan tuella ei havaita olevan vaikutusta työllistämiseen.

Teen seuraavat huomiot ”rekrytukikokeiluun” liittyen:

a) Mahdollinen ”rekrytukikokeilu” täytyisi toteuttaa niin, että sen tuloksia voidaan arvioida määrällisesti. Tämä edellyttää sitä, että kokeiluun tulee uskottava tutkimusasetelma, joka täyttää vaikuttavuusarviointeihin erikoistuneiden tutkijoiden vaatimukset. Kokeiluun todennäköisesti tulee valikoitumaan vapaaehtoisesti monia sellaisia toimijoita, jotka työllistäisivät ensimmäisen työntekijän ilman tukea. Tällä hetkellä ei ole saatavissa tarkempaa tietoa siitä, kuinka kokeilu tullaan käytännössä järjestämään.
b) Aikaisemman tutkimuskirjallisuuden valossa mahdolliset työllisyysvaikutukset (ks. Nivala, 2019) voivat olla pieniä, jolloin kokeilun täytyy olla tarpeeksi laaja, jotta nämä vaikutukset voidaan mitata kokeilun avulla luotettavasti.

Muita huomioita

Hallituksen esityksestä käy ilmi, että työvoiman kohtaanto-ongelma on merkittävä ongelma. Yritysten osaajapula on ilmentymä tästä. On hyvin todennäköistä, että

valtaosa kohtaanto-ongelmasta selittyy sillä, että Suomessa on lukuisia työikäisiä henkilöitä, joiden osaaminen ei vastaa työelämän tarpeita.

Teen seuraavat huomiot kohtaanto-ongelmaan ja osaajapulaan liittyen:

a) Muuntokoulutus

Hallituksen esityksen koulutuksen määrärahoista osa tulee kohdentumaan muuntokoulutukseen (esityksestä ei löydy erittelyä). Muuntokoulutukseen kustannustehokkuudesta ei kuitenkaan ole hyvää tutkimusnäyttöä. Yksi syy tähän on se, että nykyinen tilastointi ei huomioi muuntokoulutusta ja tämän kautta koulutettuja henkilöitä. Hallituksen tulisi edellyttää, että virallista tilastointia parannetaan muuntokoulutuksen osalta, jotta sen kustannustehokkuutta voidaan arvioida tulevaisuudessa edes kuvailevan analyysin keinoin.

b) Korkeakoulujen sisäänoton määrän kasvattaminen

Korkeakoulutuksen ja tutkimuksen vision 2030 mukaan yli puolen nuorista tulisi suorittaa korkeakoulututkinto. Arvioni mukaan tämä tarkoittaa nopeasti noin 8 000-12 000 opiskelijapaikan lisäystä korkeakoulusektorille. Hallitus ei ole kuitenkaan varannut esityksessään määrärahoja korkeakoulujen uusien opiskelijoiden sisäänoton kasvattamiseksi. Opiskelijamäärää ei voida realistisesti lisätä pelkällä perusrahoituksella.

Hallituksella on hyvin vähän keinoja vaikuttaa talouden tuottavuuskehitykseen. Korkeakoulutettujen osuuden määrän kasvattaminen on kuitenkin yksi tällainen keino, joka todennäköisesti maksaisi itsensä takaisin varsin nopealla aikataululla.

Julkisen talouden näkökulmasta korkeakoulusektorin hakijasuma on hälyttävä. Tällä hetkellä yli 70 prosenttia uusista ylioppilaista ei jatka opintoja suoraan lukion jälkeen (ks. SVT, 2019), vaan näin käy vasta usean vuoden jonottamisen jälkeen. Mitä pidempään opintojen aloittaminen viivästyy, niin sitä pienemmäksi muodostuu valmistumisen jälkeinen verokertymä yli henkilön elinkaaren.

c) Osaajapula ja ulkomaalaiset osaajat

Hallituksen esityksessä mainitaan, että ulkomaalaisten osaajien tuloa Suomeen helpotetaan. Tämä on kannatettava tavoite, mutta on epäselvää, kuinka voimakkaasti ulkomaalaisten sijoittumiseen voidaan vaikuttaa uusin toimenpitein. Useat eri maat ja alueet käyvät jo kovaa kilpailua osaajista.

Työvoimapoliittisten toimenpiteiden vaikuttavuus ja kustannustehokkuus

Työttömyyden ja sen haittojen lieventäminen on erityisen tärkeää, sillä työttömyydestä kumpuava huono-osaisuus säteilee niin aikuisista lapsiin kuin myös laajemmin koko yhteiskunnan toimintaan ja sen yhtenäisyyteen. Nähdäkseni olisikin erittäin suotavaa, että mahdolliset uudet toimenpiteet ja kokeilut toteutetaan niin, että niiden

vaikuttavuutta voidaan arvioida tutkimuksellisesti (ks. myös Nokso-Koivisto, Sarvimäki ja Toivanen 2019).

Suomessa on tehty vuosien mittaan useita työllisyyteen liittyviä kokeiluja, mutta näiden vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta ei voida arvioida luotettavin menetelmin tutkimusasetelman puuttumisen vuoksi. Tuoreimpana esimerkkinä voidaan mainita työllisyyden kuntakokeilut vuosien 2012 ja 2015, sekä 2017 ja 2018 väliseltä ajalta. Työttömyyden vähentämisen näkökulmasta olisi kuitenkin ensisijaisen tärkeää tietää, että mitä kokeiltavien toimenpiteiden avulla voidaan saavuttaa. Tämä tieto ei synny päätöksenteon tueksi, jos itse kokeiluun ei sisälly uskottavaa tutkimusasetelmaa ja systemaattista vaikuttavuuden arviointia.

Helsingissä 21. päivänä lokakuuta 2019

Hannu Karhunen
vanhempi tutkija

Lähteet

Arnkil, R., Spangar, T., Jokinen, E. (2019). Kohti laajaa työelämä- ja ihmislähtöistä työvoimapalvelujen ekosysteemiä. Pirkanmaan työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisen kokeilun tutkimus. Tampereen kaupungin julkaisuja. Tutkimukset. https://www.tampere.fi/tiedostot/k/eGnKPyb1v/kohti_laajaa_tyoelama_2019.pdf

Huttunen, K., Pirttilä, J., & Uusitalo, R. (2013). The employment effects of low-wage subsidies. Journal of Public Economics, 97, 49-60.

Lombardi, S., Skans, O. N., & Vikström, J. (2018). Targeted wage subsidies and firm performance. Labour Economics, 53, 33-45.

Mergele, L., & Weber, M. (2017). Public employment services under decentralization: Evidence from a natural experiment (IZA conference paper).

Nivala, Annika (2019). Effect of Subsidizing the First Employee - Evidence from Finland. Työpaperi. Aikaisempi versio: Talouspolitiikan arviointineuvoston taustaraportit 2016.

Nokso-Koivisto, O., Sarvimäki, M. ja Toivanen, O. (2019) Vaikutusarvioinnit osaksi päätöksentekoa - Miten varmistamme politiikassa, että teemme oikeita asioita? Teollisuuden palkansaajat TP ry

SVT (2019): Koulutukseen hakeutuminen [verkkojulkaisu]. ISSN=1799-4500. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 21.10.2019]. Saantitapa: http://www.stat.fi/til/khak/index.html