Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta | Lausunto 22.10.2019 | VN/6475/2019 | 1/2

Lisälausuntopyyntö: Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta / HE 29/2019 vp ja VNS 2/2019 vp / 22.10.2019 mennessä

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN LAUSUNTO

Työ- ja elinkeinoministeriö on perustanut viime aikaiset arviot palkkatuen vaikuttavuudesta pääasiassa vuoden 2018 lopussa julkaistussa valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan puitteissa toteutetun palkkatuen vaikuttavuustutkimuksen havaintoihin. Tutkimuksen toteutti elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA ja tutkimus julkaistiin 18.12.2018 nimellä ”Palkkatuen vaikuttavuus – palkkatukijärjestelmän ja sen uudistuksien arviointi”. Tutkimuksessa on tarkasteltu palkkatuen vaikuttavuutta kaltaistamismenetelmällä toteutettujen tilastollisten analyysien kautta sekä käsitelty kattavasti aiempaa palkkatukea koskevaa kansainvälistä kirjallisuutta. Tilastollisen analyysin tulokset ovat linjassa aiempien tutkimusten tulosten kanssa.

Kaltaistamismenetelmällä pyritään minimoimaan vaikuttavuusarviointiin liittyvää valikoitumisharhaa, millä tarkoitetaan sitä, että ei voida varmasti poissulkea sitä mahdollisuutta, että palkkatuella työllistynyt henkilö ei eroaisi vertailujoukossa olevasta henkilöstä, jolla on ulkoisesti havaittavilla tekijöillä vastaava todennäköisyys työllistyä palkkatuella. Tutkimuksessa vaikuttavuudella tarkoitetaan nimenomaan tukijakson jälkeistä tilannetta, mitä on mitattu työssäolo- ja työttömyyskuukausilla sekä ansiotuloilla verrattuna vertailujoukkoon, joka ei työllistynyt tarkasteluajanjaksona palkkatuettuun työhön. Vaikuttavuudeksi ei puolestaan lueta työssäoloa palkkatukijakson aikana, koska henkilö on kyseisenä aikana toimenpiteessä, jonka vaikutusta henkilön myöhempään työmarkkina-asemaan arvioidaan. Valikoitumisharhan lisäksi tutkimuksen tulokset ovat epävarmoja siitä näkökulmasta, että tutkimuksessa ei ole voitu huomioida mahdollisia syrjäytys- ja lukitusvaikutuksia. Syrjäytysvaikutuksilla viitataan tilanteisiin, joissa työnantaja pyrkii työllistämään tuella palkattuja henkilöitä tukeen oikeuttamattomien sijasta. Lukitusvaikutuksilla viitataan puolestaan siihen, että henkilö yleensä pysyy palvelun piirissä, eikä siirry avoimille työmarkkinoille, vaikka olisi muutoin voinut työllistyä palvelujakson aikana. Palkkatuen kohdalla merkitystä voi olla työjakson määräaikaisuudella sekä sillä, täyttyykö tukityön aikana ansiopäivärahaan oikeuttava työssä-

oloehto. Syrjäytys- ja lukitusvaikutusten merkitystä ei ole tiettävästi arvioitu kotimaisella aineistolla. Tiedossa on, että suurin osa palkkatukea saaneista yrityksistä ei ole saanut tukea toistuvasti.

Edellä mainitussa ETLAn toteuttaman tutkimuksen yhteenvedossa todetaan, että yrityksiin kohdistuva palkkatuki nostaa tuella työllistyneiden ansiotuloja, lisää heidän työkuukausiaan ja vähentää heidän työttömyysriskiään tukijakson päättymisen jälkeen, joskaan vaikutukset eivät ole kovin suuria. Lisäksi pidempi tukijakso näyttää nostavan vaikuttavuusarvioita jonkin verran. Kuntasektorille sekä muille yksityisille toimijoille kohdennettu palkkatuki ei sitä vastoin vaikuta toimivalta välineeltä tavoitteen ollessa tuella työllistyneiden avoimille työmarkkinoille työllistyminen ja työllisenä pysymisen parantaminen. Kuntien palkkatuella näyttäisi tutkimuksen perusteella olevan tilastollisesti merkitsevä työttömyyttä lisäävä vaikutus, mutta työssäolokuukausissa vastaavaa vähennystä ei ole näkyvissä, joten havaintoa selittää oletettavasti työvoiman ulkopuolelle jäävien joukon väheneminen kuntiin työllistämisen kautta. Näin ollen kuntiin työllistämiselläkin voidaan katsoa olevan positiivinen vaikutus siten, että työllistetyt ovat verrokkeja epätodennäköisemmin pitkällä aikavälillä tukijakson jälkeen työvoiman ulkopuolella. Palkkatuen muita vaikutuksia esimerkiksi henkilön henkisten voimavarojen kehitykseen tai tuen vaikuttavuutta muilla niin sanotusti pehmeillä mittareilla ei ole viime aikaisissa tutkimuksissa arvioitu.

Työ- ja elinkeinoministeriö seuraa palkkatuen vaikuttavuutta jatkuvana seurantana palkkatukijakson jälkeisen työttömyys- ja työmarkkinoille sijoittumisen näkökulmasta. Tarkastelu ei ota huomioon tukijaksolle osallistuvan henkilön taustoja, mutta tällaisessa yksinkertaisessakin tarkastelussa eri työnantajasektorien väliset erot ovat havaittavissa. Sen sijaan jatkuvan seurannan perusteella ei pystytä sanomaan, onko palkkatuella ylipäänsä positiivisia vaikutuksia työllisyyteen. Erillisissä vaikuttavuustutkimuksissa (esimerkiksi edellä mainittu ETLAn tutkimus) positiivisia vaikutuksia erityisesti yrityksiin työllistämisen kohdalla on pystytty havaitsemaan.

ETLAn tutkimuksessa on käsitelty kattavasti myös palkkatuen vaikuttavuutta käsittelevää kansainvälistä kirjallisuutta. Katsauksessa viitataan muun muassa Cardin, Kluven ja Weberin (2010, 2017) ja Kluven (2010) meta-analyyseihin, joiden keskeisenä havaintona voidaan tiivistää, että tuetun työllistämisen vaikutukset yksityisellä sektorilla ovat positiivisia ja vaikutukset kasvavat pidemmällä aikavälillä.

Ville Heinonen
erityisasiantuntija