Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan
Työ- ja elinkeinojaosto
sara.kuitunen@eduskunta.fi

HE 29/2019 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020, Teema: Pl 32 - Vuoden 2020 valtion talousarvioehdotuksen työllisyyden edistämisen määrärahat, toimenpiteet ja niiden vaikutusten arviointi

1. Talousarvioehdotuksen työllisyyden edistämistoimenpiteiden kokonaisuus

Hallituksen keskeisenä talouspolitiikan tavoitteena on saada työllisyysaste nostettua 75 prosenttiin vuoden 2023 loppuun mennessä sekä tasapainottaa julkinen talous vuonna 2023. Jälkimmäinen tavoite tulisi saavuttaa tarkemmin määrittelemättömän normaalin kansainvälisen taloudellisen tilanteen vallitessa.

Hallituksen ensimmäinen budjetti vuodelle 2020 ei tue yllämainittujen tavoitteiden saavuttamista. Kansainvälisen talouden kasvun hidastumisen seurauksena myös Suomen talouden tilanne on kääntynyt heikompaan suuntaan ja ennusteiden valossa seuraavien muutaman vuoden kasvu tulee olemaan varsin vaatimatonta, noin prosentin luokkaa. Nyt jo nähdään, että työllisyysasteen nousu on katkennut samoin kuin työttömyyden väheneminen. Suhdanteista ei enää saada vetoapua, kuten neljänä edellisenä vuotena.

Jotta hallituksen asettamiin tavoitteisiin päästäisiin, on tehtävä merkittäviä rakenteellisia uudistuksia myös työlainsäädäntöön ja työmarkkinoille. Budjettiehdotuksessa ei ole kuitenkaan lääkkeitä työmarkkinoiden tehokkuuden lisäämiseksi. Suomessa on tällä hetkellä käyttämätöntä työvoimaresurssia aivan liikaa. 25-64-vuotiaista työvoiman ulkopuolella on noin 450 000 henkilöä. Työvoiman kysyntää ja tarjontaa lisääviä toimenpiteitä ei esitetä eikä myöskään kohtaanto-ongelman lievittämiseksi esitetä ratkaisuja.

Suomen yrityksistä ylivoimaisesti valtaosa on pk-yrityksiä. 93 prosenttia yrityksistä on mikroyrityksiä, jotka työllistävät alle 10 henkeä. Työnantajayrityksiä on noin 90 000. Yksinyrittäjiä on noin 200 000 ja niiden määrä on kasvanut vahvasti 2000-luvulla. Työnantajayritysten määrä on samaan aikaan säilynyt paikallaan. Suomessa yksinyrittäjien osuus työllisyydestä on 13 prosenttia, mikä on selkeästi enemmän kuin muissa pohjoismaissa.

Uudet työpaikat ovat syntyneet pääosin pk-yrityksiin. Vuosina 2001-2017 pk-yrityksiin syntyi 135 000 työpaikkaa. On kuitenkin tärkeä huomata, että pienissä mikroyrityksissä työpaikkojen määrä on laskenut voimakkaasti 2000-luvulla. 2-4 henkeä työllistävissä yrityksissä työpaikkojen määrä on vähentynyt 2000-luvulla noin 45 000:lla.

Hallituksen toimenpiteet työllisyysasteen nostamiseksi keskittyvät pääasiassa palkkatuen lisäämiseen ja kehittämiseen sekä työvoimapalvelujen kehittämiseen. Vaikka nämä ovat suurelta osin kannatettavia hankkeita, Suomen työmarkkinoilla pitäisi kuitenkin ensisijaisesti tehdä rakenteellisia uudistuksia, jotka parantavat työvoiman tarjontaa ja lisäävät yrittäjien halukkuutta ja rohkeutta palkata työntekijöitä.

2. Työnhaun palveluiden uudistaminen ja työnhakijan velvoitteet

Työttömän työnhakijan tärkein velvoite on pyrkiä hakeutumaan tarjolla oleviin avoimiin työpaikkoihin. Kaikilla työttömäksi jääneille tai pitkään työttömänä olleille hakeutuminen töihin avoimille markkinoille ei ole kuitenkaan tosiasiallisesti mahdollista.

Työvoimapalveluihin kohdistetut lisäresurssit tulee käyttää siihen, että mahdollisimman aikaisessa vaiheessa työttömyyttä tarjotaan henkilökohtaista palvelua, jossa kartoitetaan mahdollisuuksien mukaan henkilön osaamista, työhistoriaa ja työkykyä ja tarkastellaan niiden sopivuutta tarjolla olevaan työtön. Jos henkilön työllistyminen on em. seikkojen puutteiden vuoksi haastavaa, tulee hänet ohjata itselleen parhaiten sopivien palveluiden piiriin. Parhaat palvelut saattavat olla myös toisella hallinnonalalla, joten siiloutumista vain työvoimapalveluihin tulee välttää. Työmarkkinoilla relevanttia osaamista omaavilta, työkykyisiltä henkilöiltä voidaan edellyttää säännöllistä työpaikkojen hakemista ja osaamisensa ylläpitoa.

3. TE-toimistojen toimintamenojen lisäys näyttäisi kohdistuvan vain työnhakijoille

Suomen Yrittäjien näkemyksen mukaan työllisyyden ja työllistämisen sujuvoittamiseksi olennaisin TE-toimiston palvelu työnantajille on mahdollisuus ilmoittaa avoin työpaikka haettavaksi, ja sopivien työnhakijoiden kartoittaminen työnhakija-aineistosta ja tarjoaminen työnantajille. Työ- ja elinkeinotoimistojen hallinnolle esitetään 24,8, miljoonan euron korotusta. Budjettiesityksen mukaan lisäresurssit vaikuttavat kohdistuvan vain työnhakijoihin suuntautuviin palveluihin, eikä työnantajiin. Pitäisimme hyvänä tasapuolisuutta lisäresurssia käytettäessä. Työnantajille tarkoitetut työvoimapalvelut kannattaa pitää hyvällä perustasolla, jotta avoimet paikat täyttyvät sujuvasti.

4. Palkkatuki ei yksin luo työllisyyttä

Työllisyystavoitteen saavuttamisen keskeinen keino hallituksen mukaan on palkkatuen käytön lisääminen. Palkkatukijärjestelmän joustavoittaminen ja yksinkertaistaminen tukee tätä tavoitetta, mutta on tärkeää tunnustaa, ettei palkkatuen lisääminen ole riittävä keino hallituksen työllisyystavoitteen kannalta. Palkkatuen vaikuttavuus on tutkitusti heikkoa. Yksityisissä yrityksissä palkkatuetulla työllä on vain vähäisiä positiivisia vaikutuksia työllistyneiden ansioihin ja työjaksojen pituuteen. Julkisella sektorilla ja kolmannella sektorilla positiiviset vaikutukset ovat vieläkin vähäisempiä.[1]

Palkkatukijärjestelmän kehittäminen on tärkeää erityisesti sellaisten henkilöiden kannalta, joilla on syystä tai toisesta alentunut tuottavuus tai muita vaikeuksia työllistyä. On kuitenkin olennaista ymmärtää, että yksityisissä yrityksissä työntekijän palkkaaminen lähtee aina työvoiman tarpeesta eikä yritykselle maksettava palkkatuki ole palkkaamispäätöksessä merkityksellinen tekijä. Jos yrityksessä on tarvetta työntekijälle, rekrytointi tapahtuu yleensä myös ilman tukea. Palkkatuki ei siten luo työllisyyttä.

Palkkatuen tarkoituksena tulee jatkossakin olla työllistymistä edistävä tuki, jolla kompensoidaan alentunutta tuottavuutta. Jotta vaikutukset yritysten väliseen kilpailuun jäisivät mahdollisimman vähäisiksi, tukea ei pidä antaa niille, jotka työllistyisivät myös ilman sitä. Palkkatuen käyttöä voitaisiin kuitenkin laajentaa nykyisestä tietyille erityisryhmille. Maahanmuuttajien kohdalla palkkatuki voisi toimia nykyistä tehokkaammin työmarkkinoille pääsyn apuna, joskin on huolehdittava siitä, että palkkatuki kohdentuu vain sitä tarvitseville.

Palkkatukijärjestelmää voitaisiin kehittää esimerkiksi siten, että lisättäisiin sitovia ennakkopäätöksiä palkkatukikelpoisuudesta sekä työnantajalle että työntekijälle. Myös haku- ja maksatusprosessin byrokratiaa olisi tarpeen keventää. Yleisesti olisi kannatettavaa siirtyä palkkatukeen liittyvästä etukäteisharkinnasta nopeampaan prosessiin, jossa suurempi paino olisi palkkatuen ehtojen täyttymisen jälkivalvonnalla. Myös työsopimuslain lisätyön tarjoamisvelvoitetta pitäisi tarkastella, sillä se usein käytännössä estää osatyökykyisten palkkaamisen ja palkkatuen käytön. Vastaavasti palkkatuen ja oppisopimuksen käytön yhdistäminen pitäisi mahdollistaa.

5. Toimenpiteet ensimmäisen työntekijän palkkaamisen kynnyksen madaltamiseksi

Ensimmäisen työntekijän palkkaamisen kynnyksen madaltamisen toimenpiteet Pääministeri Rinteen hallitusohjelmassa painottuvat

[1] Palkkatuen vaikuttavuus – palkkatukijärjestelmän ja sen uudistuksien arviointi, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 75/2018.

rekrytointitukikokeilun käynnistämiseen. Suomen Yrittäjät kannattaa rekrytointitukikokeilun käynnistämistä, mutta rekrytointituen lisäksi on välttämätöntä toteuttaa myös muita toimenpiteitä, jotta työntekijän palkkaamisen kynnys alentuisi.

Syyskuussa 2019 toteutetun Yrittäjägallupin (Kantar TNS Oy) mukaan yrittäjät olisivat valmiita työllistämään enemmän, jos työmarkkinoita uudistettaisiin. Suurimpia työllistämisen esteitä ovat yrittäjien mielestä mikroyritysten liian korkea irtisanomissuoja (46%), liian vähäiset mahdollisuudet sopia paikallisesti työehdoista (39%) ja liiallinen normisto (35%).

Tehokkaita keinoja työllistämisen kynnyksen alentamiseksi olisivatkin irtisanomissuojan keventäminen pienimmissä yrityksissä, paikallisen sopimisen liikkumatilan laajentaminen sekä laissa olevien järjestäytymätöntä työnantajaa koskevien sopimiskieltojen ja takaisinottovelvollisuuden poistaminen.

Vaikka rekrytointitukikokeilulla pyritään kannustamaan juuri ensimmäisen työntekijän palkkaamiseen, tuki kannattaisi kohdistaa myös 2-3 työntekijän yrityksiin. Aikaisemmat kokeilut[2] osoittavat, ettei erilaisilla tuilla ole ollut suurta merkitystä ensimmäisen työntekijän palkkaamiseen. Jotta kokeilusta voitaisiin saada uudenlaista tietoa, tuki olisi perustelua kohdentaa eri tavoin kuin aiemmat kokeilut. On kuitenkin pidettävä tarkoin huolta siitä, ettei tuki aiheuta vääristymiä kilpailuneutraliteettiin. Siksi on perusteltua porrastaa tuen määrä siten, että ensimmäisen työntekijän palkkaamisesta saatava tuki olisi suurin ja toisesta ja kolmannesta työntekijästä portaittain pienenevä.

Jotta rekrytointituki täyttäisi sille asetetut tavoitteet, on rekrytointituesta tehtävä palkkatukea houkuttelevampi työnantajalle. Lähtökohtana tulee olla se, että rekrytointituen voisi saada kaikkiin työsuhteisiin, joista ei saa palkkatukea. On myös selvää, että tuen hakemis- ja maksatusprosessin on oltava yksinkertainen ja byrokratia on pidettävä minimissä.

Erityisesti ensimmäistä työntekijää palkattaessa työnantajan työvoiman tarve voi olla vakiintumaton tai vaihteleva. Tämän vuoksi rekrytointitukea pitäisi voida myöntää myös osa-aikatyöhön ja määräaikaisiin työsopimuksiin. Jos rekrytointituen saamiseksi asetettaan liian tiukat ehdot työsuhteen muodosta, on vaarana, ettei kokeilu saavuta sille asetettuja tavoitteita.

[2] Työnantajan sosiaaliturvamakuista vapauttamista koskeva kokeilu (ns. sotu-kokeilu) 2003-2005 Lapissa ja tietyissä saaristokunnissa; Yksinyrittäjätukikokeilu 2007-2010.

Suomen Yrittäjät

Janne Makkula
Työmarkkinajohtaja