Eduskunta
Tarkastusvaliokunta

O 15/2021 vp

Lausunto tutkimuksesta aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kustannusvaikuttavuudesta

Tarkastusvaliokunta on pyytänyt lausuntoamme otsikon asiassa. Valiokunta on kiinnostunut kuulemaan näkemyksemme yksityiselle sektorille suunnatun palkkatuen ja starttirahan toimivuudesta. Lisäksi valiokuntaa kiinnostaa yrittäjien kokemukset yksityisen sektorin palkkatuen käytöstä työntekijän palkkauksessa samoin kuin kehittämisehdotukset liittyen aktiivisen työvoimapolitiikan palvelujen järjestämiseen.

Arvioitavat tutkimustulokset vaikuttavat varsin mielenkiintoisilta. Näyttäisi siltä, että mitä suorempi yhteys palvelulla on työskentelyyn yksityisellä sektorilla, sitä parempi on palvelun kustannusvaikuttavuus.

Palkkatuki

Tutkimuksen mukaan yksityiselle sektorille suunnatun palkkatien työllisyysvaikutukset ovat positiivisia. Kyseinen palvelu on myös kustannusvaikuttava aktiivisen työvoimapolitiikan palvelu. Yksityisen sektorin palkkatuki on kustannushyödyiltään positiivinen sekä palveluun osallistujan, julkisen talouden että yhteiskunnan näkökulmasta. Tutkimuksen perusteella yksityiselle sektorille suunnattu palkkatuki näyttääkin olevan parhaiten hyödyttävä aktiivisen työvoimapolitiikan palvelu.

Tutkimuksessa ei ole voitu tarkastella ko. palvelun avulla työllistävälle työnantajalle tulevia hyötyjä. Tämä olisi mielenkiintoinen asia selvitettäväksi myös.

Suomen Yrittäjät on kysynyt yrityksiltä palkkatuesta useammankin kerran, viimeksi marraskuussa 2019. Tuolloin 12 prosenttia 1200 vastaajasta ilmoitti työllistäneensä työntekijän palkkatuella edellisen kahden vuoden aikana. Palkkatuella palkanneista vain alle joka viides olisi palkannut kyseisen henkilön ilman palkkatukeakin, joten valtaosalla palvelussa olleista tuki oli ratkaiseva tekijä työllistymiseen. Toisaalta jopa seitsemän kymmenestä palkkatuella palkanneesta yrityksestä ilmoitti, että palvelussa olleen henkilön työsuhde jatkui palkkatuen päättymisen jälkeen. Palkkatuen haku- ja

maksatusprosessi toimi hyvin tai erittäin hyvin 43 %:n palkkatukea hakeneista mielestä.

Vuonna 2022 tekemämme Yrittäjägallup-kyselyn perusteella yli joka neljäs yritys ilmoittaa osaavan työvoiman puutteen olevan yrityksen kasvun este. Kuitenkin vain joka neljäs yritys näkee, että enemmän palkkatukea maksamalla voitaisiin työvoimapulaa helpottaa. Yritykset palkkaavat työntekijää tarpeeseen, ei palkkatuen vuoksi. Ja rationaalinen toimija pyrkii tietenkin löytämään parhaan mahdollisen tekijän tehtävään. Palkkatuki voi joissain tilanteissa vaikuttaa rekrytointipäätöksiin, mutta varmasti eniten tilanteessa, jossa kahden tasaväkisen hakijan kesken työnantaja päätyy palkkaamaan sen hakijan, jonka palkkakustannuksiin tukea on saatavissa.

Eduskunnassa on käsittelyssä HE 175/2022 vp, jossa ehdotetaan muutoksia myös palkkatukea koskeviin säännöksiin. Järjestelmää yksinkertaistettaisiin rajaamalla palkkatuki sellaisten työttömien työnhakijoiden työllistymisen edistämiseksi, jotka ovat valtiontukien yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen tarkoittamia alentuneesti työkykyisiä tai epäedullisessa asemassa olevia työntekijöitä. Palkkatukea voitaisiin jatkossa myöntää nuorten, ikääntyneiden, perusasteen koulutuksen varassa olevien, maahanmuuttajien ja vähintään kuusi kuukautta ansiotyötä vailla olleiden sekä alentuneesti työkykyisten työllistymisen edistämiseen. Oppisopimuskoulutukseen palkkatukea voitaisiin myöntää myös muiden työttömien työnhakijoiden palkkakustannuksiin.

Esityksen mukaan palkkatukijärjestelmää yksinkertaistettaisiin myös yhdenmukaistamalla palkkatuen määrää. Ammatillisen osaamisen puutteiden perusteella myönnettävän palkkatuen määrä olisi 50 prosenttia palkkakustannuksista. Palkkatuen määrä olisi kuitenkin 70 prosenttia palkkakustannuksista, jos työttömän työnhakijan mahdollisuudet sopivan työn saamiseen ovat huomattavasti vähentyneet asianmukaisesti todetun fyysisen tai psyykkisen vamman tai sairauden vuoksi. Palkkatuki myönnettäisiin pääsääntöisesti viideksi tai kymmeneksi kuukaudeksi riippuen palkkatukea edeltävän työttömyyden kestosta. Nykyistä vastaavasti oppisopimuskoulutukseen, 60 vuotta täyttäneen pitkäaikaistyöttömästä tai vamman tai sairauden perusteella työllistettävästä olisi mahdollisuus saada muuta palkkatukea pidempikestoisempaa tukea.

Työnantajaa koskevia palkkatuen myöntämisedellytyksiä muutettaisiin siten, että palkkatuen myöntämiselle ei olisi estettä, jos työnantaja on palkannut 12 edellisen kuukauden aikana tuotannollisista tai taloudellisista syistä irtisanomiensa työntekijöiden tilalle vastaavan määrän työntekijöitä.

Lisäksi esityksessä uutena tukimuotona ikääntyneiden työllisyyden edistämiseksi ehdotetaan 55 vuotta täyttäneiden työllistämistukea.

Palkkatuen käytön lisäämisen tavoitteena on edistää heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymistä ja sitä kautta nostaa työllisyysastetta. Tavoitteena on vähentää palkkatukeen liittyvää byrokratiaa yksinkertaistamalla palkkatukijärjestelmää siten, että järjestelmä olisi ennakoitavampi ja palkkatuen myöntö- ja maksatusprosessi nopeampi ja houkuttelisi työnantajia, erityisesti yrityksiä palkkaamaan työttömiä työnhakijoita palkkatuella nykyistä enemmän.

Palkkatuen yleisiin edellytyksiin ehdotettu rajaus tulisi jossain määrin supistamaan kohderyhmää, jonka työllistämisessä palkkatukea jatkossa voisi hyödyntää. Pidämme kuitenkin perusteltuna, että tuki rajattaisiin heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työllistymisen edistämisen tueksi.

Pidämme työnantajaan liittyviin palkkatuen edellytyksiin esitettyjä muutoksia perusteltuina. Kannatamme erityisesti tuta-perusteella irtisanoneeseen työnantajaan kohdistuneen rajoituksen lieventämistä. On kohtuutonta, että nykyisin palkkatuen ehdoissa on ”12 kuukauden takaisinottovelvoite”, kun työsopimuslaissa velvoite on kuukausia lyhyempi.

Palkkatuella katettavien palkkakustannusten osalta esityksessä ehdotetaan, ettei palkkatuella enää jatkossa katettaisi työntekijästä aiheutuvia sivukuluja. Työntekijästä työnantajalle aiheutuvat suorat kustannukset ovat kuitenkin vieläkin suuremmat, kun pelkästään bruttopalkka ja palkan sivukulut. Ehdotetut muutokset tulisivatkin joissain tilanteissa pienentämään palkkatuen tasoa ja siten vaikuttamaan heikentävästi työnantajien halukkuuteen työllistää palkkatukea hyödyntäen. Toisaalta tuen määrään ehdotetut muutokset tulevat kompensoimaan palkkatuella katettaviin palkkakustannuksiin tehtäviä muutoksia ja joissain tilanteissa työnantajalle maksettava palkkatuki tulisi olemaan jopa suurempi, kuin nykysääntelyllä. Kokonaisuutena tehtävien muutosten vaikutukset kumoaisivat toisensa kuitenkin siinä määrin, etteivät ne yhdessä todennäköisesti vaikuttaisi kovinkaan merkittävästi suuntaan tai toiseen työnantajien halukkuuteen työllistää palkkatukea käyttäen.

Esityksen tavoitteena on lisätä palkkatuen käyttöä erityisesti yrityksissä. Katsomme, että vaikka ehdotetut muutokset jossain määrin järjestelmää yksinkertaistavatkin, on esityksessä myös toiseen suuntaan järjestelmää vievä muutosehdotus uudesta 55 vuotta täyttäneiden työllistämistuesta. Ehdotetut muutokset ja niissä tehdyt uudet selkeät rajaukset tuen myöntämisen ehdoista saattavat nopeuttaa palkkatuen myöntämisprosessia.

Yritysten halukkuuteen hyödyntää palkkatukea vaikuttaa näkemyksemme mukaan eniten se, miten automaattiseksi haku- ja maksatusprosessi on mahdollista tehdä. Palkkatuella katettaviin palkkakustannuksiin tehdyt muutokset voisivat varmasti parhaimmillaan edistää tulorekisterin avulla tapahtuvaa prosessin automatisointia, joskin vaikuttavat myös osissa tilanteissa maksettavaa palkkatukea pienentävästi. Merkittävä lisäys palkkatuen käyttöön erityisesti pienemmissä yrityksissä olisi kuitenkin tehtävissä ainoastaan työnantajan hallinnollista taakkaa prosessissa keventämällä ja maksatusprosessia automatisoimalla.

Starttiraha

Nyt arvioitavana olevan tutkimuksen mukaan myös starttiraha on kustannushyödyiltään positiivinen sekä julkiselle taloudelle että yhteiskunnalle. Sen sijaan starttirahan saajan osalta kustannushyöty on negatiivinen. Tämä selittyy tutkimuksen mukaan sillä, että starttirahan saajat ovat usein korkealla työttömyysturvalla ennen siirtymistään peruspäivärahan suuruiseen starttirahaan ja yritystuloa ei usein toiminnan alkuvaiheessa varsinkaan tule.

Starttirahan osalta voitaisiin pohtia mahdollisuutta kehittää järjestelmää edelleen kannustavampaan suuntaan. Koska starttiraha on suuruudeltaan vain peruspäivärahan suuruinen, ei se ole ansiopäivärahaa saaville henkilöille kannustava. Starttirahan tasoa nostamalla ja kestoa edelleen lyhentämällä (esimerkiksi 6 kuukauteen) siitä voitaisiin saada ilman kokonaiskustannusten kasvua nykyistä kannustavampi yhä useammalle yrittäjäksi ryhtyvälle. Tähän suuntaan on tehty jo muutos työttömyysturvajärjestelmään, kun työttömänä aloitetun yritystoiminnan osalta toiminnan työllistävyyttä ei arvioida ensimmäiseen neljään kuukauteen. Muutoksella olisi toki lyhytaikainen negatiivinen vaikutus kustannushyötyyn julkisen talouden ja yhteiskunnan kannalta, mutta se parantaisi yrittäjäksi ryhtyvän tilannetta ja voisi kannusta useampaa hakeutumaan ko. palvelun piiriin.

On toki ensiarvoisen tärkeää muistaa, kuten tutkimuksessakin arvioidaan, että starttirahaa saajien joukko on valikoitunut ryhmä. Jotta palvelu pysyy kustannushyödyiltään positiivisena jatkossakin, on syytä pitää kiinni ko. etuuden myöntämisedellytyksistä.

Palveluiden järjestäminen

Tutkimus on ansiokas ja pidämme vastaavanlaista kustannushyötyjen analysointia tarpeellisena myös jatkossa. Yhdymme tutkimuksessa esitettyyn ajatukseen siitä, että jos työvoimapolitiikan palveluilla ei ole positiivisia kustannushyötyjä, tulisi palvelun järjestäjän jatkossa tarkastella kriittisesti palvelun sisältöä ja toteutustapaa. Myös lainsäätäjän on syytä tarpeen

mukaan pohtia em. tilanteessa sitä, onko palvelu edelleen perusteltu. Nyt saadun tutkimustiedon pitäisi nähdäksemme ohjata lainsäätäjää esimerkiksi pohtimaan omaehtoisen työttömyysetuudella opiskelun tulevaisuutta. Suomen Yrittäjien näkemys asiassa on ollut, että pitempikestoisten opintojen ja varsinkin opintojen, jotka eivät yksiselitteisesti paranna henkilön työmarkkina-asemaa osalta toimeentulo tulisi turvata ensisijaisesti opintososiaalisilla etuuksilla.

Yhdymme myös tutkimusraportissa esitettyihin ajatuksiin siitä, että nykyisin aktiivisiksi työvoimapolitiikan palveluiksi katsottavat palvelut, joiden tavoitteena ei useimmiten ole suora tai nopea työllistyminen työmarkkinoille oikea paikka järjestelmässä voisikin olla sosiaalipalveluiden alla. Niiden osalta tutkimusraportissa arvioitu palveluiden kustannushyöty ei lienekään paras mittari palveluiden toimivuuden arvioinnissa vaan mittareiden tulisi ehkä olla erilaiset.

Kunnioittavasti,

Suomen Yrittäjät

Harri Hellstén
työmarkkina-asioiden päällikkö