

TOIMIIKO PALKKATUKI?

Palkkatuki on Suomessa työnhakijaan kohdistuva harkinnanvarainen tuki, joka maksetaan työnantajalle työ- ja elinkeinotoimiston päätöksellä. Palkkatuella pyritään alentamaan työvoimakustannuksia niiden henkilöiden kohdalla, joiden tuottavuus on yrityksen tarpeisiin nähden liian alhaisella tasolla. Mahdollisen palkkatuen suuruus ja kesto riippuvatkin työnhakijan iästä, työttömyyden kestosta ja työkyvystä. Työtön voi myös saada palkkatukea oppisopimuskoulutuspaikkaa varten. Palkkatukea maksettiin vuonna 2018 valtiovarainministeriön mukaan yhteensä 253 miljoonaa euroa.

Julkisen talouden näkökulmasta palkkatuella tavoitellaan työllisyyden kasvua sekä tästä syntyvää verotulojen nousua ja etuuskäytön vähentymistä. Palkkatuki on osa aktiivista työmarkkinapolitiikkaa, jolla pyritään edesauttamaan heikoimmassa asemassa olevien mahdollisuuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille. Mikäli palkkatuen positiivinen työllisyysvaikutus häviää tai pienenee merkittävästi tuen päättymisen jälkeen, tuki ei ole onnistunut tavoitteessaan.

Palkkatuella voidaan määrittää myös muita tavoitteita kuten osatyökykyisten hyvinvoinnin ja osallisuuden vahvistaminen. Mahdolliset myöhemmät positiiviset työllisyysvaikutukset ovat kuitenkin kustannustehokkaiden toimenpiteiden väistämätön edellytys.

MITÄ PALKKATUEN VAIKUTUKSISTA TIEDETÄÄN SUOMESSA?

Suomessa on tehty hiljattain kaksi perusteellista kirjallisuuskatsausta ja tutkimusta, jotka koskevat aktiivista työmarkkinapolitiikkaa ja palkkatukea (Aho ym. 2018; Asplund ym. 2018). Näiden kotimaisten ei-kokeellisten tutkimuksien löydökset ovat linjassa aikaisempien kansainvälisten tutkimus-

tulosten kanssa. Tutkimusten mukaan palkkatuella voidaan saavuttaa positiivisia työllisyysvaikutuksia, mikäli se kohdentuu yksityisen sektorin yrityksille. Tutkimustulosten mukaan palkkatuki ei sen sijaan lisää työllisyyttä tukijakson jälkeen, mikäli se on kohdentunut julkiselle tai kolmannelle sektorille.

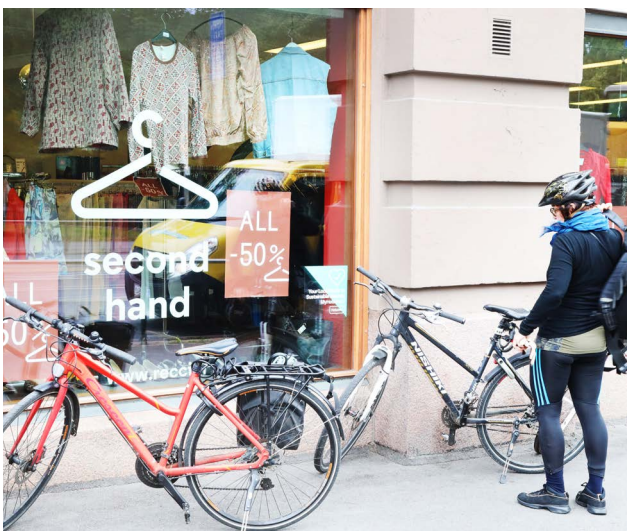
Palkkatuen työllisyysvaikutukset ovat myös kooltaan pieniä, mikä laskee palkkatuen käytön kustannustehokkuutta. Valitettavasti palkkatuen käytöstä ei löydy Suomesta yhtään kustannushyötylaskelmaa. Kattavassa kustannushyötylaskelmassa otettaisiin työllisyysvaikutusten lisäksi huomioon myös muut mahdolliset käyttäytymisvaikutukset kuten etuuskäyttöön ja työkykyyn liittyvät muutokset.

MIKSI PALKKATUEN TYÖLLISYYSVAIKUTUKSET VOIDAAN ARVIODA VIRHEELLISESTI LIIAN SUURIKSI?

Palkkatukeen liittyy tehokkuustappioita ("dead-weight effect"), jos osa tuetuista henkilöistä olisi työllistynyt ilman palkkatukea. Tällöin voidaan väittää, että palkkatuen kohdentaminen ei ole onnistunut oikein. Toisaalta palkkatuen mahdollisia työllisyysvaikutuksia syövät syrjäytys- ("displacement effect") ja substituutiovaikutukset ("substitution effect"). Syrjäytysvaikutuksella tarkoitetaan sitä, että palkkatuettu henkilö voi viedä työpaikan henkilöltä, joka ei tarvitse palkkatukea työllistyäkseen. Substituutiovaikutuksen tapauksessa taas yritykset saattavat muuttaa työn sisältöä niin, että palkkatuetut voivat alkaa hoitamaan yrityksen muiden työntekijöiden työtehtäviä ja näin jarruttaa muiden kuin palkkatuetuttujen työllisyyden kasvua.

Suomessa pohditaan nyt palkkatukeen liittyvän byrokratian purkamista. Palkkatuen kohdentaminen, tuen myöntämiseen ja maksamiseen liittyvät aika- viiveet sekä palkkatuen käytön valvonta muodostavat kustannuksia ja riskejä yrityksille. Jos palkkatuen byrokratiakustannusta alennetaan huomattavasti, palkkatuetun työntekijän houkuttelevuus verrattuna ei-palkkatuettuun työntekijään kasvaa. Onkin mahdollista, että palkkatuen epäsuorat negatiiviset vaikutukset (tehokkuustappio sekä syrjäytys- ja substituutiovaikutukset) ovat sitä suurempia, mitä alhaisempi kynnys yrityksellä on hankkia palvelukseen palkkatuettuja työntekijöitä. Esimerkiksi Ruotsissa palkkatukeen liittyvää byrokratiaa vähennettiin huomattavasti vuonna 2007, minkä epäillään johtaneen palkkatuen tehokkuuden heikentymiseen (Lombardi et al. 2018).

Etenkin syrjäytysvaikutukset ovat erityinen ongelma julkisen vallan näkökulmasta. Syrjäytysvaikutuksen seurauksena syntyy helposti harhakuva, jossa työllisyys lisääntyy palkkatuen ansiosta, vaikka todellisuudessa työllisyyden nettolisäys on pieni. Syrjäytysvaikutusten todentaminen ja palkkatuen nettovaikutusten laskeminen ei onnistu ilman uskottavaa tutkimusasetelmaa ja vaikuttavuuden arviointia.





OSATAANKO SUOMESSA TEHDÄ VAIKUTTAVAA JA KUSTANNUSTEHOKASTA TYÖMARKKINAPOLITIIKKAA?

Palkkatukeen ja laajemmin aktiiviseen työmarkkinapolitiikkaan käytetään vuosittain Suomessa huomattava määrä resursseja. Tämän toiminnan vaikuttavuudesta ja kustannustehokkuudesta on ikävä kyllä hyvin vähän uskottavaa tutkimusnäyttöä. Aktiivisen työmarkkinapolitiikan toimenpiteissä julkisen vallan päähuomio on pääsääntöisesti toimeenpanossa, ei toimenpiteen varsinaisessa vaikuttavuudessa ja vaikuttavuuden määrällisessä arvioinnissa. Esimerkiksi vuoden 2018 lopussa päättyneen alueellisen työllisyyskokeilun pohjaksi laadittiin kokeilulaki, mutta kokeiluun ei liitetty systemaattista vaikuttavuuden arviointia tai edes tämän myöhemmin mahdollistavaa tutkimusasetelmaa.

Määrällisiin menetelmiin erikoistuneet työmarkkinatutkijat ovat esittäneet (esim. Aho ym. 2018, s.73; Asplund ym. 2018, s. 104), että Suomessa tulisi siirtyä arvioimaan aktiivisen työmarkkinapolitiikan toimenpiteitä hyvin suunniteltujen ja edustavien satunnaiskokeilujen avulla. Näin jo toimitaan laajasti

esimerkiksi Tanskassa. Tämä suunnanmuutos olisi perusteltua tietoon perustuvan päätöksenteon näkökulmasta. Aktiivista työmarkkinapolitiikka voidaan kehittää vaikuttavammaksi vain, jos tiedämme, kuinka eri toimenpiteet oikeasti toimivat. ■

Hannu Karhunen

Lähteet

Aho, S. & Tuomala, J. & Hämäläinen, K. & Mäkiäho, A. (2018), *Työvoimapalvelujen kohdistuminen ja niihin osallistuvien työllistyminen*, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 19/2018.

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

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