

# Suomen matalapalkka- tukikokeilu

## jäi kuntatalouden tueksi

Vuodesta 2006 työnantajat ovat voineet saada tukea ikääntyneille matalapalkkaisille työntekijöilleen. Tuen vaikutukset työpaikkojen määrään ovat kuitenkin jääneet melko vaatimattomiksi.

Hanna Karikallio  
Ekonomisti  
Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos  
hanna.karikallio@ptt.fi

Raija Volk  
Tutkimusjohtaja  
Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos  
raija.volk@ptt.fi

**N**yt vuoden 2009 lopussa työpaikat vähenevät nopeasti ja työttömyys nousee. Työmarkkinat ovat kaukana tasapainosta, ja tällaisessa tilanteessa talouden kokonaiskysyntä määrää työn kysynnän. Finanssikriisin kaltaiset talouden romahdukset vaikuttavat yleensä työmarkkinoihin pitkään. Ellei uusia sokkeja tule, palaututaan kuitenkin yleensä vähitellen kohti tasapainoa ja työttömyyden taso määräytyy enemmän rakenteellisten tekijöiden seurauksena.

Työn ankaraa verotusta on pidetty yhtenä rakennetyöttömyyttä aiheuttavana ja ylläpitävänä tekijänä. Työn verotus kohdistuu sekä

---

Artikkeli perustuu TEM:n ja VM:n tilaamaan ja rahoittamaan tutkimukseen Karikallio ja Volk (2009).





Hanna Karikallio ja Raija Volk toteavat, että kunnat ovat aktiivisesti käyttäneet matalapalkkatukea. Pieniä yrityksiä tuki ei sen sijaan tavoita.

työnantajiin erilaisten maksujen muodossa että tuloverona työntekijöihin. Se kasvattaa työvoimakustannuksia riippumatta siitä, maksaako veron työnantaja vai työntekijä, koska osa verorasituksesta siirtyy vähitellen muun muassa palkkojen kautta kustannuksiin.

Verotuksen työllisyysvaikutukset riippuvat siitä, miten herkästi työvoiman kysyntä ja tarjonta reagoivat työvoimakustannusten muutokseen. Periaatteessa tuloverotus alentaa työvoiman tar-

jontaa, koska se pienentää käteen jäävää palkkaa, mutta käytännössä yksilötasolla monet työntekijät voivat tehdä päätöksen vain siitä, ovatko he töissä vai eivät, mutta eivät siis työtuntiansa määrästä.

Tutkimukset<sup>1</sup> viittaavat siihen, että pienituloisiin kohdistuvilla veronalennuksilla saataisiin paras mahdollinen työllisyysyhyöty menetettyjä verotuloja kohti.

<sup>1</sup> Ks. Koskelan, Pirttilän ja Uusitalon (2004) kat-saus tutkimustuloksiin.

Pienituloisella palkansaajalla ansiotulon verokiila eli työvoimakustannusten ja käteen jäävän palkan välinen ero (ilman kulutusveroja) on lähes 40 prosenttia. Tästä yli puolet koostuu lakisääteisistä työnantajamaksuista.

Monet pienituloiset ovat valintatilanteessa, jossa he päättävät, ollako työmarkkinoilla vai niiden ulkopuolella erilaisten vähimmäisetuuksien turvin. Pienituloisten jousto työntarjonnassa verotuksen muutosten suhteen on valin-

---

## Matalapalkkaisilla sekä työvoiman tarjonnan että sen kysynnän voidaan olettaa reagoivan muita voimakkaammin palkan ja työvoimakustannusten muutoksiin.

---

tatilanteiden erilaisuuden vuoksi suuri-  
tulolaisia suurempi.

Myös matalapalkkaisen työvoiman kysynnän jousto työvoimakustannusten suhteen on suurempi kuin muun työvoiman vastaava jousto, sillä se on usein helpommin korvattavissa esimerkiksi teknisillä uudistuksilla, tai vähän koulutusta vaativa teollinen työ on siirrettävissä kehittyviin maihin, joissa palkat ovat alhaiset. Kun matalapalkkaisissa töissä syntyvä arvonlisäys on pieni, korkeat työn sivukustannukset saattavat johtaa siihen, että erityisesti palvelualoilla työpaikkoja jää yksinkertaisesti syntymättä.

Pieniin palkkoihin kohdenneet veronalennukset voidaan toteuttaa joko keventämällä työntekijöiden tuloverotusta tai alentamalla työnantajan sosiaalivakuutus- eli sova-maksuja. Periaatteessa molempien veronalennusmuotojen pitäisi vähentää työvoimakustannuksia. Lähtökohtana on, että verotuksen muutokset vaikuttavat bruttopalkkojen muutoksiin. Käytännössä toimenpiteiden välillä on kuitenkin eroja. On epätoiminnakkoista, että matalat palkat joustaisivat alaspäin, vaikka matalapalkkaisten työntekijöiden tuloverotusta alennettaisiin. Työnantajamaksun alentaminen sen sijaan hyödyttää suoraan työnantajaa laskemalla yrityksen kokonaistyövoimakustannuksia, vaikka se voi työn

kysynnän vahvistuessa johtaa myös nimellispalkkojen nousuun. Vaikutus työvoimakustannuksiin on pienempi Suomen kaltaisissa maissa, joissa palkoista sovitaan keskitetysti, kuin maissa, joissa palkat määräytyvät puhtaasti kysynnän ja tarjonnan perusteella.

Suomessa verotuksen muutoksen vaikutusten arviointi on ollut vaikeaa, koska muutokset ovat tyypillisesti olleet hyvin samanlaisia eri tulotasoilla. Tällöin on vaikea löytää uskottavaa vertailukohtaa sille, mitä olisi tapahtunut, jos verotus ei olisi muuttunut. Suomalaisten aikasarjatutkimusten mukaan työvoimakustannusten nousu kuitenkin pienentää työllisyyttä. Arviossa vaikutusten suuruudesta on kuitenkin suuria eroja: tutkimusten mukaan työvoiman kysynnän jousto työvoimakustannusten suhteen vaihtelee 0,2:n ja 0,8:n välillä<sup>2</sup>.

### Suomen matalapalkkatukimalli

Suomessa vuonna 2006 kokeiluun otettu matalapalkkatuki kohdistuu työnantajalle, jonka palveluksessa on 54 vuotta täyttänyt työntekijä ja jolle kokoaikaisesta työstä maksettava palkka on 900–2000 euroa kuukaudessa. Tuen määrä nousee ensin palkan mukaan, ja enimmäismäärä on 220 euroa, kun maksettu palkka on 1 400–1 600 euroa kuukaudessa. Sen jälkeen tuki taas pienenee. Kuviossa 1 on esitetty työnantajan keskimääräiset työnantajamaksut työntekijän palkan funktiona ennen ja jälkeen työntekijämaksuihin liittyvää matalapalkkatukea. Matalapalkkatukea voidaan käyttää yk-

---

2 Työvoiman kysyntäjousto määritellään työntuntien kysytyyn määrän muutoksen ja käteen jäävän palkan muutoksen väliseksi suhteeksi. Muutokset ilmaistaan prosentteina. Jos kyseinen jousto esimerkiksi alittaa ykkösen, niin työntuntien prosentuaalinen muutos on pienempi kuin nettopalkan prosentuaalinen aleneminen. Suomalaisista empiirisistä tutkimuksista esittää yhteenvedon esimerkiksi Koskela, Pirttilä ja Uusitalo (2004).

---

## Suomessa vähän koulutettujen ja matala- palkkaisten työttömyys on erityisen korkea.

---

sityisen sektorin ohella myös kunnissa, mutta ei valtiolla.

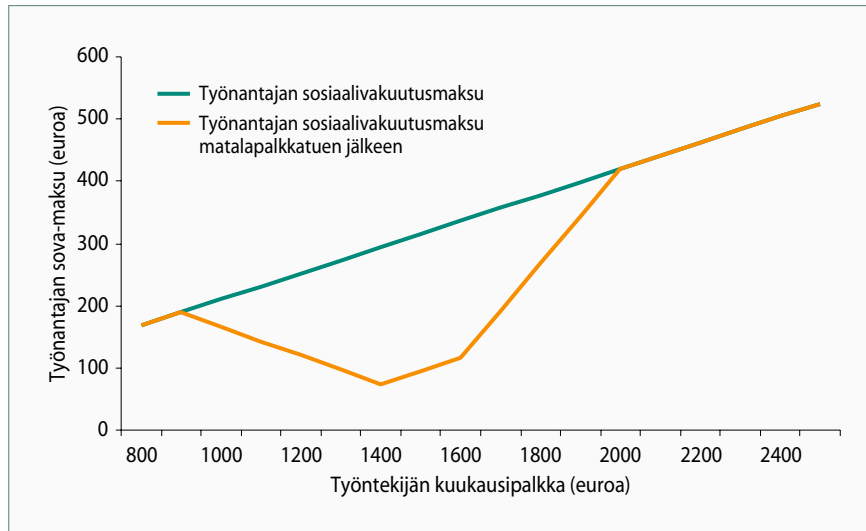
Suomen kokeilun taustalla on mm. havainto, että vähän koulutettujen matalapalkkaisten työntekijöiden työttömyys on Suomessa selvästi ongelmallisempaa kuin keski- tai korkeapalkkaisten työntekijöiden työttömyys. Verrattaessa Euroopan muihin maihin ero vähän ja pitkälle koulutettujen työttömyysasteissa on Suomessa poikkeuksellisen suuri<sup>3</sup>. Työmarkkinat ovat kehittyneet osaamista suosivaan suuntaan, ja työn kysynnän kasvu vähemmän osaamista vaativilla aloilla on hidastunut. Työvoiman koulutus ja osaaminen eivät voi lyhyellä aikavälillä muuttua vastaamaan uusien työpaikkojen osaamisvaatimuksia. Työttömyys onkin kohdistunut voimakkaasti vähän koulutettuihin työntekijöihin, ja rakenteellisesta työttömyydestä on 1990-luvun lamavuosien jälkeen muodostunut ongelma.

Heikommin koulutettujen lisäksi ikääntyvien asema työmarkkinoilla on vaikea. Ikäryhmittäin tarkasteltuna työllisyysaste laskee selvästi iän lisääntyessä. Työelämästä pois joutuneen iäkkään henkilön on vaikea päästä työelämään takaisin, etenkin jos hänen koulutuksensa on heikko. Vaikka ikääntyvien työllisyysaste nousi Suomessa 1990-luvun la-

---

3 Suomessa perusasteen koulutuksen saaneiden työttömyysaste oli v. 2003 11,1 %, kun se korkea-asteen koulutuksen saaneilla oli 4,3 %. Ruotsissa vastaavat luvut olivat 6,1 % ja 3,9 % sekä Tanskassa 7,2 % ja 4,7 % (OECD 2005). Ks. myös McIntosh (2008).

Kuvio 1. Työnantajan keskimääräiset sova-maksut työntekijän palkan funktiona.



man jälkeen keskimääräistä nopeammin, on positiivinen kehitys viime vuosina hidastunut. Työllisyyspolitiikassa on nähty tärkeäksi etsiä toimenpiteitä, joilla ikääntyvien työntekijöiden työttömäksi joutuminen estetään ja työllisyysaste saadaan pidettyä mahdollisimman korkeana.

Rakenteellisen työttömyyden alentamiseksi on tarpeen vaikuttaa sekä matalapalkkaisen työn kysyntään että sen tarjontaan. Palkkojen joustavuus on yksi avaintekijä työn kysynnän lisäämisessä. Ammattiliittojen vahvan roolin ja sopimusten yleisittävyyden vuoksi palkat ovat Suomessa kuitenkin jäykkiä. Palkankorotukset ovat solidaaristen palkkatarkistusten vuoksi pitkään perustuneet kansantalouden keskimääräiseen tuottavuuden kasvuun ja johtaneet yksikkötyövoimakustannusten suhteellisen nopeaan nousuun toimialoilla, joilla tuottavuuskehitys on ollut hidasta. Tämä heijastaa sitä, että työmarkkinat toimivat kokonaisuutena, joilla palkanmuodostus riippuu enemmän talouden kokonaisuudesta kuin toimialan omasta tuottavuudesta (Alho 2009). Tämä on rajoittanut osaltaan vähemmän koulutetun työvoiman kysyntää. Erityisesti jäykän palkanmuodostuksen vuoksi työttömyysongelman on katsottu Suomessa painottuvan

enemmän työvoiman kysynnän määrään kuin työvoiman tarjontaan.

### Työnantajamaksujen alentamiskokeilu Suomessa

Työnantajamaksujen alentamista on käytetty Suomessa työllisyyden edistämiseksi 1990-luvun laman jälkeen muutamia kertoja: työnantajan kansaneläkemaksu oli aiemmin porrastettu yrityksen koon mukaan, kotitalousvähennys tuli nykyisen kaltaisena käyttöön vuonna 2001, ja vuonna 2003 alkanut alueellinen työnantajamaksun poistamiskokeilu on käynnissä edelleen. Tässä artikkelissa käsiteltävä matalapalkka-alojen tukikokeilu alkoi vuoden 2006 alussa, ja se jatkuu vuoden 2010 loppuun.

Huolellisimmat arviot ovat olemassa Pohjois-Suomen kuntiin ja eräisiin saaristokuntiin rajatusta työnantajan sosiaaliturvamaksun poistamisesta. Tuki ulotettiin vuosiksi 2007–2009 kolmeen Itä-Suomen seutukuntaan, ja sitä jatkettiin myös Lapin alueen ja saariston kunnissa. Tukea voivat saada vain yksityiset työnantajat ja valtion liikelaitokset. Kokeilu työnantajamaksun alueellisesta alentamisesta on tärkeä vertailukohde

matalapalkkatukikokeilulle, koska molemmissa kokeiluissa työvoimakustannuksia pienennetään työnantajamaksujen kautta.

Korkeamäen ja Uusitalon (2008, 2009) tutkimuksessa arvioitiin alueellisen työnantajamaksualennuksen vaikutuksia työllisyyteen vertaamalla ensimmäisen kokeilukauden työllisyyden muutoksia kokeilualueella ja mahdollisimman samankaltaisella vertailualueella. Tutkimuksessa ei voitu osoittaa, että alueellisella sosiaalivakuutusmaksualennuksella olisi ollut vaikutusta kokeilualueen työllisyyteen. Tulos koski siis vain yrityssektoria. Sen sijaan tutkimuksessa pääteltiin, että noin puolet sovamaksuvapautuksesta johtuvasta työvoimakustannusten alenemisesta kompensoitui palkkojen nopeammalla kasvulla. Tutkimuksessa korostettiin, että lyhytaikaisella kokeilulla on todennäköisesti pienempi vaikutus työllisyyteen kuin pysyvällä muutoksella.

Suomen kokeilua vastaava työnantajamaksujen alennuskokeilu toteutettiin Pohjois-Ruotsin Norbottenissa vuosina 1984–1986. Sen vaikutuksia koskevat tutkimustulokset ovat samantapaisia kuin Suomen vastaavassa kokeilusta saadut, eli merkittäviä työllisyysvaikutuksia ei havaittu. Ranskassa on toteutettu kaikkia matalapalkkaisia koskeva työnantajamaksujen alennus, joka on samaa suuruusluokkaa kuin Suomessa. Arviot Ranskan työvoimakustannusten alennuksen vaikutuksesta työllisyyteen ovat varsin positiivisia<sup>4</sup>. Myös Hollannissa ja Belgiassa on ollut käytössä sosiaaliturvamaksujen alennuksia, mutta niiden työllisyysvaikutuksista ei ole tietävästi tehty jälkikäteisarviointeja.

4 Crépon, B. et R. Desplatz (2001) arvioivat 90 000 yrityksen aineistoon nojautuen, että vuosina 1994–1997 toteutetut työvoimakustannusten alennukset lisäsivät työllisyyttä jopa kolme prosenttia.

## Julkinen sektori tuen ahkerin käyttäjä

Suomen matalapalkkatukikokeilun työllisyysvaikutuksia tarkastellaan seuraavassa laajalla yksilöaineistolla, jossa yhdistyy työnantajien ja työntekijöiden tiedot (Karikallio ja Volk 2009). Aineiston muodostamisessa hyödynnettiin Tilastokeskuksen palkkarakennetilastoa, tulonjakotilastoa<sup>5</sup>, työssäkäyntitilastoa ja yritysten tilinpäätöstilastoa. Lopullinen tutkimuksessa hyödynnettävä aineisto on työnantaja-työntekijä-paneeli vuosilta 2004–2007.

Matalapalkkatukea maksettiin vuonna 2007 yhteensä noin 86,2 milj. euroa. Tukea maksettiin aineiston mukaan 64 936 työntekijästä, kun tukeen oikeuttavia työntekijöitä on vuoden 2007 aineistossa 88 806.

Tuki kohdistuu merkittävästi julkiselle sektorille. Julkisella puolella työskenteli tuensaajista 68 prosenttia, kun yrityksissä työskenteli 28 prosenttia (kuvio 2). Ammatti- ja palkkarakenteen johdosta julkisella sektorilla tukeen oikeutettuja on paljon, ja lisäksi tuen käyttöaste on korkea. Yksityisellä sektorilla tuki on jätetty selvästi useammin käyttämättä kuin julkisella sektorilla. Yrityssektorilla tuen käyttöaste vuonna 2007 oli 60 prosenttia, kun se julkisella sektorilla oli 82 prosenttia.

Matalapalkkatukea saaneet työntekijät työskentelevät isoissa yrityksissä ja julkisen sektorin yksiköissä, kun taas sellaisia työntekijöitä, jotka oikeuttavat tukeen mutta joiden osalta tukea ei ole haettu, on verrattain paljon pienissä yrityksissä.

Yli 60 prosenttia matalapalkkatukea saaneista työntekijöistä työskenteli yrityksissä tai julkisen sektorin yksiköissä, joissa henkilöstön määrä ylittää 3 000. Vastaavasti enintään 100 henkilöä työllistävissä yrityksissä tai julkisen sektorin

toimipaikoissa matalapalkkatukea saaneita työntekijöitä on alle 10 prosenttia kaikista matalapalkkatuetuista työntekijöistä. Pienimmissä, alle 10 hengen yrityksissä on niiden työntekijöiden osuus, jotka oikeuttavat tukeen mutta joiden osalta tukea ei ole haettu, jopa 60 prosenttia kaikista tukeen oikeuttavista työntekijöistä.

Kolmasosa matalapalkkatukea saaneista työntekijöistä työskenteli terveydenhuolto- ja sosiaalipalveluissa. Teollisuudessa matalapalkkatukea saaneita työntekijöitä oli sen sijaan suhteellisesti vähän. Tukeen oikeuttavia työntekijöitä oli teollisuudessa liki kaksinkertainen määrä tukea saaneiden työntekijöiden määrään verrattuna. Teollisuudessa sekä myös muun muassa rakentamisessa tuen käyttöaste jäikin vuonna 2007 hyvin alhaiseksi (kuvio 3).

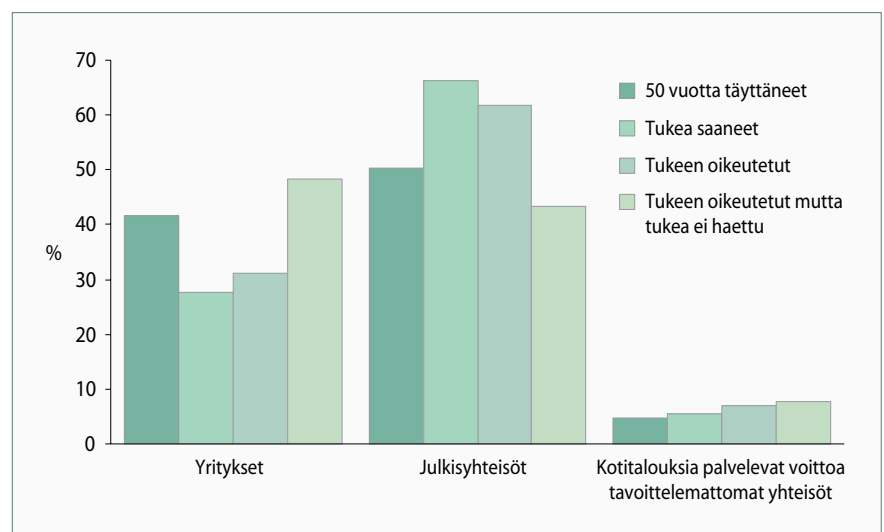
Vuonna 2007 neljäsosa tukea saaneista työntekijöistä oli ammatiltaan perus- tai lähihoitajia, lasten- tai kodinhoitajia ym. Lisäksi noin 17 prosenttia oli ammatiltaan sairaala-, hoito- tai keittiö-apulaisia tai siivoojia. Tuen saajissa oli myös myyjiä, tuote-esittelijöitä, sihteerit ja tekstinkäsittelijöitä. Matalapalkkatuki kohdentuu näin ollen tyyppillisiin naisvaltaisiin ammatteihin. Sukupuoli

## Teollisuudessa, miehillä ja ikääntyneillä työntekijöillä tukea käytetään suhteellisen vähän.

li osoittautuikin merkittäväksi matalapalkkatuetuista työntekijöistä erotteluvälikäsi. Matalapalkkatukea saaneista työntekijöistä yli 80 prosenttia oli vuonna 2007 naisia. Tukea jätettiin myös selvästi enemmän käyttämättä miespuolisten työntekijöiden kohdalla. Tämän taustalla on osittain se, että julkisella sektorilla työskentelee paljon naisia ja julkisen sektori käytti tukea aktiivisesti.

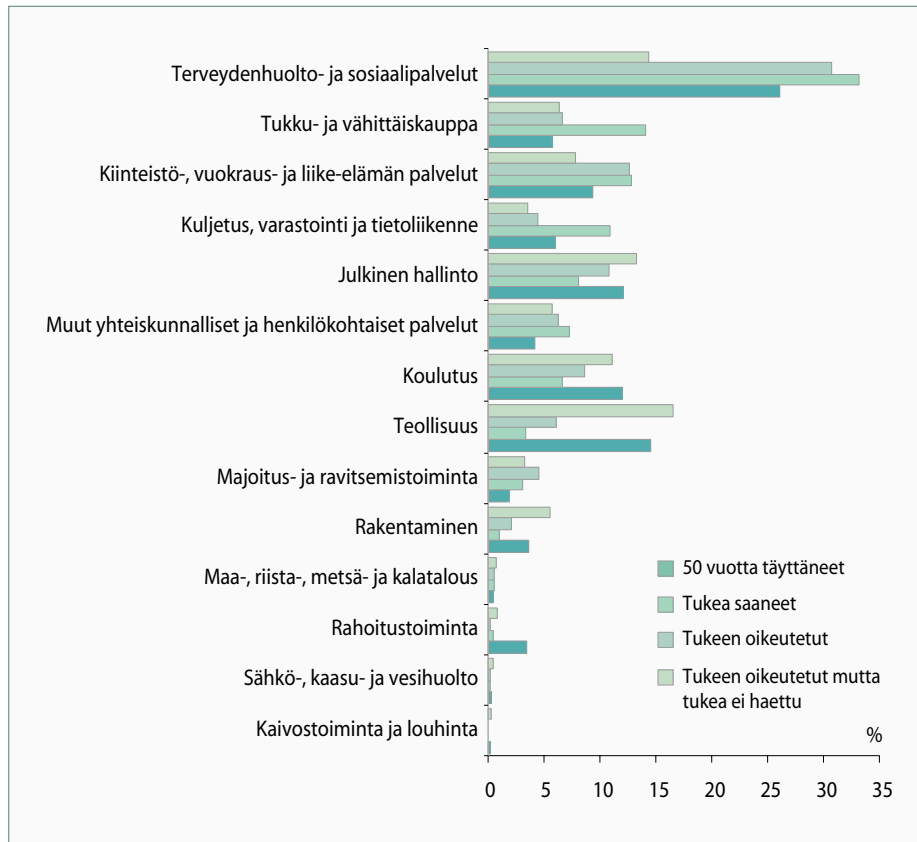
Tukea hyödynnetään vähemmän ikäikäimpien (yli 60-vuotiaiden) työntekijöiden osalta. Tuen kohdentumisesta voidaan myös todeta, että noin kolmasosa matalapalkkatuetuista työntekijöistä työskentelee Uudellamaalla. Uudellamaalla on toisaalta myös puolet niistä työntekijöistä, jotka oikeuttavat tukeen

Kuvio 2. Matalapalkkatuki sektoreittain.



5 Tulonjakotilaston tausta-aineisto sisältää verohallinnon tiedot matalapalkkatuen saajista.

Kuvio 3. Matalapalkkatuki päätoimialoittain.



mutta joiden osalta tukea ei ole haettu. Hyödynnettävän aineiston mukaan pieni tuki ei houkuta työnantajaa tuen hakemiseen. Työntekijät, jotka oikeuttavat tukeen mutta joiden osalta tukea ei ole haettu, ovat selvästi keskittyneet pienimpiin tukiluokkiin.

### Matalapalkkatuen työllisyysvaikutukset moninaisia

Tutkimuksessamme (Karikallio ja Volk 2009) matalapalkkatuen työllisyysvaikutuksia arvioidaan hyödyntämällä kokeellisen tutkimuksen menetelmiä. Matalapalkkatuen kohdentumisen kriteerit, ikä ja palkka, ryhmittelevät työntekijöitä yksinkertaisella tavalla, joten matalapalkkatukeen liittyy tarvittavaa vaihtelua koeasetelman muodostamiseksi. Tukea saaneet tai tukeen oikeutetut työntekijät

muodostavat koeryhmän, jolle muodostetaan mahdollisimman verrannollinen kontrolliryhmä niistä työntekijöistä, joiden työllisyyden matalapalkkatuki ei ole vaikuttanut. Erilaisten koe- ja kontrolliryhmävalintojen perusteella arvioidaan tulosten herkkyyttä ryhmävalinnan suhteen. Ekonometrisena menetelmänä käytetään "differences-in-differences" -lähestymistapaa ja sen eri sovelluksia. Menetelmässä verrataan koe- ja kontrolliryhmässä tapahtunutta muutosta, jolloin pysyvät erot ryhmien välillä supistuvat pois. Tällöin esimerkiksi yli 54-vuotiaiden työvoiman kysynnän pysyvät erot suhteessa nuorempien ikäluokkien työvoiman kysyntään eivät vaikuta mallin tuloksiin.

Tarkastelun kohteena ovat matalapalkkatuen vaikutukset uusiin työsuhteisiin, työllisyysjaksojen pidentymiseen ja työttömyyden vähenemiseen. Lisäksi tarkastellaan tuen vaikutusta

palkkoihin ja työtunteihin sekä tuen siirtymistä yritysten voittoihin. Tarkastelut suoritetaan sekä kokonaisaineistolla että erikseen julkisen sektorin, teollisuuden, palvelualat sekä järjestöt kattavilla osa-aineistoilla.

Matalapalkkatukea saaneiden työntekijöiden uusien työsuhteiden alkamisaste nousi vuodesta 2005 vuoteen 2006 tuen vaikutuksesta 0,9 prosenttiyksikköä. Matalapalkkatuki on lisännyt uusien työsuhteiden määrää merkitsevässä määrin kuitenkin vain julkisella sektorilla sekä järjestöissä. Yrityksissä matalapalkkatuki ei ole vaikuttanut uusien työsuhteiden syntymiseen.<sup>6</sup> Kaiken kaikkiaan tuen synnyttämä uusien työsuhteiden lisäys on jäänyt melko pieneksi.

Matalapalkkatuella on sen sijaan ollut suurempi vaikutus tukea saaneiden työntekijöiden todennäköisyyteen säilyttää työpaikka. Sekä julkisella että yksityisellä sektorilla tuella on ollut vaikutusta työsuhteiden jatkumiseen.

Matalapalkkatukea saaneiden työntekijöiden työsuhteen päättymisaste laski tuen vaikutuksesta vuodesta 2005 vuoteen 2006 noin 1,2 prosenttiyksikköä. Lisäksi tulokset osoittavat, että suurin vaikutus työpaikan säilymiseen matalapalkkatuella on ollut julkisella sektorilla ja järjestötoiminnassa. Tulos pätee myös tarkasteltaessa työllisyyden kestoa eli vuoden aikana tehtyjä työkuukausia: matalapalkkatuen vaikutus tukea saaneiden työntekijöiden työllisyyden keston kasvuun on ollut vuodesta 2005 vuoteen 2006 noin 2,1 prosenttiyksikköä.

Työttömyyteen matalapalkkatuki ei ole purrut tehokkaasti. Matalapalkkatuen

<sup>6</sup> Kaikkiaan tulokset ovat pitkälle samanlaisia kuin matalapalkkakokeilusta tehdystä Huttusen, Pirttilän ja Uusitalon (2009) tutkimuksessa, joka koski Elinkeinoelämän keskusliiton jäsenyrityksiä.

vaikutukset työttömien työllistymiseen ovat kaikissa tarkasteltavissa ryhmissä positiivisia, mutta ainoastaan julkisella sektorilla saadaan heikosti tilastollisesti merkitsevä vaikutus. Lisäksi matalapalkkatuen vaikutukset työttömyyden alkamiseen ovat kaikissa tarkasteltavissa ryhmissä negatiivisia, mutta jälleen ainoa tilastollisesti merkitsevä vaikutus havaitaan julkisella sektorilla. Voidaankin todeta, että vaikka matalapalkkatuella on selvästi ollut negatiivinen vaikutus työsuhteen loppumiseen, tuki ei kuitenkaan ole vaikuttanut todennäköisyyteen jäädä työttömäksi.

Työllisyyden kasvun sijaan tai sen ohella työnantajamaksujen aleneminen matalapalkkatuen johdosta saattaa siirtyä osittain palkkoihin. Palkkavaikutus riippuu työmarkkinoiden kysyntä- ja tarjontatilanteesta. Mitä joustamattomampaa työvoiman tarjonta on, sitä todennäköisemmin työnantajamaksujen alennus siirtyy palkkoihin. Vaikutus riippuu kuitenkin myös työvoiman kysynnän joustosta. Yleisesti tulosten perusteella pätee, ettei matalapalkkatuella ole ollut vaikutusta tukea saaneiden työntekijöiden palkkakehitykseen lyhyellä aikavälillä.

Tehtyihin työtunteihin matalapalkkatuella on ollut merkittävä vaikutus. Matalapalkkatuki on lisännyt tukea saaneiden työntekijöiden viikoittaisten työtuntien määrää kaikilla tarkasteltavilla aloilla. Kokonaistasolla matalapalkkatukea saaneiden työntekijöiden tehdyt työtunnit nousivat tuen vaikutuksesta ensimmäisenä tukivuonna noin 2,5 prosenttiyks-

sikköä nopeammin. Eniten tuki on vaikuttanut matalapalkkatukea saaneiden työntekijöiden työtunteihin julkisella sektorilla ja järjestötoiminnassa.

Tulokset osoittavat myös, että matalapalkkatuki on auttanut osa-aikaisia siirtymään kokoaikaisiksi työntekijöiksi. Tukea saaneiden työntekijöiden työsuhteiden kokoikaistaminen lisääntyi vuodesta 2005 vuoteen 2006 noin 0,9 prosenttiyksikköä. Matalapalkkatuen vaikutus työsuhteiden kokoikaistamiseen on tilastollisesti merkitsevä julkisella sektorilla ja palvelualoilla. Sen sijaan teollisuudessa ja järjestöissä matalapalkkatuella ei ole ollut vaikutusta tukea saaneiden työntekijöiden työsuhteiden kokoikaistamiseen.

### Matalapalkkatuki ei pure rakennetyöttömyyteen

Estimointitulosten perusteella voidaan laskea, että matalapalkkatuki on edistänyt Suomessa reilun 2000 työntekijän työllisyyttä vuosina 2006 ja 2007. Uusien työsuhteiden osuus kokonaisvaikutuksesta on kolmannes. Näistä uusista työsuhteista hieman yli 40 prosenttia on syntynyt työttömien työllistymisen kautta. Suurin työllisyysvaikutus tulee kuitenkin vanhojen työsuhteiden jatkumisena: ilman matalapalkkatukea työsuhde olisi päätynyt 1300 työntekijällä. Lisäksi matalapalkkatuki on estänyt 140 työntekijän joutumisen työttömäksi. Pääasiassa työllisyysvaikutukset näkyvät julkisella sektorilla sekä järjestöissä. Matalapalkka-

## Yksityisellä sektorilla tuesta ei ole tiedetty ja sitä on pidetty liian pienenä.

tuki ei ole siirtynyt palkkoihin eikä myöskään yritysten voittoihin. On kuitenkin mahdollista ja tyypillistä, että palkkavaikutukset tulevat näkyviin vasta pitämällä aikavälillä.

Matalapalkkatukeen liittyvät ongelmat ovat ennen kaikkea tuen voimakkaassa kohdistumisessa julkiselle sektorille. Hallituksen lakiesityksestä voi päätellä, että tuella tavoitellaan työllisyyden paranemista erityisesti yksityisellä sektorilla. Tuen synnyttämät uudet työpaikat ovat kuitenkin lähes yksinomaan julkisella sektorilla. Kun julkisesti rahoitetulla tuella luodaan työpaikkoja julkiselle sektorille, voidaan kyseenalaistaa tuen tehokkuus työllisyyden parantamisessa. Matalapalkkatuen ei voida katsoa pureutuvan rakennetyöttömyyden ongelmaan.

Tuen ongelmana voidaan pitää myös sen alhaista käyttöastetta. Tukea on jätetty yrityssektorissa paljon käyttämättä. Pienille ja keskiuurille yrityksille suunnatun kyselyn mukaan syyksi osoittautuivat tietämättömyys tuesta, monimutkainen hakumenettely sekä pieni hyöty. 79 prosentissa niistä yrityksissä, joissa on

Taulukko 1. Matalapalkkatuen työllisyysvaikutukset ensimmäisenä tukivuonna 2006 (prosenttiyksikköä; \* ja \*\* tilastollisesti merkitsevä 5 ja 1 prosentin merkitsevyystasoilla)

	Työsuhteen alkamisaste	Työsuhteen päättymisaste	Työttömän työllistyminen	Työllisestä työttömäksi	Palkka	Työllisyyden kesto	Työtunnit viikossa	Osa-aikaisesta kokoaikaiseksi
Yhteensä	+0,9**	-1,2**	+0,4	-0,1	-0,2	+2,1**	+2,5**	+0,9**
Julkinen sektori	+1,3**	-1,6**	+0,5*	-0,4*	+0,2	+2,4**	+3,3**	+1,5**
Teollisuus	+0,3	-0,9**	+0,1	-0,2	-0,3	+1,2*	+1,7**	+0,1
Palvelut	+0,5	-1,1**	+0,3	-0,4	-0,1	+1,9**	+2,0**	+1,0**
Järjestöt	+1,8**	-1,3**	+0,4	-0,1	+0,0	+2,7**	+2,3**	+0,5



ollut ainakin yksi matalapalkkatukeen oikeutettu työntekijä, tukea ei ole käytetty, koska siitä ei ole tiedetty. Erityisesti pienissä yrityksissä tuen käyttämättömyyden syynä on ollut tietämättömyys tuesta. Lisäksi 15 prosenttia yrityksistä on jättänyt tuen hakematta, koska siitä saatava hyöty on liian pieni. Voidaan kuitenkin päätellä, että yksityisen sektorin näkökulmasta tukimalli on ongelmallinen: hakumenettelyn vaativuus syö tuesta saatavaa hyötyä.

Valtio on käyttänyt matalapalkkatu-keen varoja yli 85 miljoonaa euroa vuodessa. Tuella on synnytetty ja ylläpidetty yhteensä 2020 työpaikkaa. Vaikka matalapalkkatuella voidaan todeta olleen tilastollisesti merkitseviä työllisyysvaikutuksia, on tuki kuitenkin ollut melko kallis tapa vaikuttaa työllisyyteen. Tämä on kuitenkin tyypillistä tuelle, joka kohdistuu kaikkiin kriteerit täyttäviin olemassa oleviinkin työpaikkoihin.

Toisaalta on huomioitava, että matalapalkkatuki on sekä julkisella että yksityisellä sektorilla vaikuttanut positiivisesti

myös tehtyihin työtunteihin, työsuhteen kestoon sekä osa-aikaisten työntekijöiden siirtymiseen täysaikaisiksi työntekijöiksi. Näin ollen matalapalkkatuella on ollut merkittävämpiä työllisyysvaikutuksia kuin mitä työllisyyden kasvuluvut näyttävät.

Matalapalkkatukikokeilulle tärkeä vertailukohde on vuonna 2003 alkanut kokeilu työnantajamaksun alueellisesta alentamisesta, koska molemmissa kokeiluissa työvoimakustannuksia pienennetään työnantajamaksujen kautta. Kyseisen kokeilun työllisyysvaikutuksia selvittävä tutkimus osoitti, ettei alueellisella työnantajamaksualennuksella ollut vaikutusta kokeilualueen työllisyyteen. Matalapalkkatuella saavutetut työllisyysvaikutukset ovat siis merkittävämpiä kuin alueellisen työnantajamaksualennuksen työllisyysvaikutukset. Vaikka matalapalkkatukijärjestelmään liittyy ongelmia, ei tuki ole jäänyt täysin merkityksettömäksi. Tukijärjestelmää kehittämällä työllisyys- ja työtuntien voidaan saada kasvatettua. ■

#### KIRJALLISUUS

- Alho, K. (2009), Palkat, kannustimet ja tuottavuus – miten tuottavuudesta palkitaan ja tulisi palkita suomen työmarkkinoilla? ETLA Keskusteluaiheita 1190.
- Crépon, B. & Desplatz, R. (2001), Une nouvelle évaluation des effets des allégements de charges sociales sur les bas salaires, *Economie et Statistique*, 348, 3-24.
- Huttunen, K. & Pirttilä, J. & Uusitalo, R. (2009), The Employment Effects of Low-wage Subsidies, *Palkansaajien tutkimuslaitos, Työpapereita* 254.
- Karikallio, H. & Volk, R. (2009), Suomen matalapalkkatuen kohdentuminen ja työllisyysvaikutukset. Työministeriön julkaisusarja, tulossa.
- Korkeamäki, O. & Uusitalo, R. (2009), Employment and Wage Effects of a Payroll-tax Cut: Evidence from a Regional Experiment, *International Tax and Public Finance*, tulossa.
- Korkeamäki, O. & Uusitalo, R. (2008), Employment and Wage Effects of a Payroll-Tax Cut: Evidence from a Regional Experiment, *VATT-keskustelualoitteita* 443.
- Koskela E. & Pirttilä J. & Uusitalo R. (2004), Verotuksen vaikutus työllisyyteen, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2004.
- McIntosh, S. (2008), Education and Employment in OECD Countries, UNESCO: International Institute for Educational Planning, Paris.
- OECD (2005), *Employment Outlook*, Paris.