



Budjettiosasto
Rakenneyksikkö
Erityisasiantuntija Simo Mentula

Työllisyyden edistämiseen kannustavan rahoitusmallin työllisyysvaikutusten arviointi

Työvoimapaalveluiden alueellisen siirron valmistelun yhteydessä on suunniteltu työttömyysturvan ja työllisyyspalveluiden rahoituksen uudistamista. Tässä muistiossa arvioidaan siirtoon liittyvän rahoitusmallin vaikutuksia työllisyyteen ja julkiseen talouteen. Työllisyysvaikutusten näkökulmasta uudistuksen keskeisenä elementtinä kunnat vastaisivat työttömyysturvan kustannuksista nykyistä laajemmin. Laskelmassa on käytetty oletuksena, että työttömyysturvan rahoitusvastuun laajentaminen kattaa osin ansiosidonnaisen työttömyysturvan ja peruspäivärahan. Toisena keskeisenä muutoksena rahoitusvastuu ei nykytilasta poiketen siirtyisi valtiolle työllistymistä edistävien toimenpiteiden ajalta.

Muutosten odotetaan vahvistavan kuntien kannusteita työllisyyden edistämiseen ja tehostavan resurssien kohdentamista, koska malli kannustaa nykyistä tuloksellisempaan työttömien aktivointiin. Työllisyysvaikutukseksi arvioidaan noin 6600 työllistä, joka toteutuessaan vahvistaisi julkista taloutta noin 150 milj. eurolla. Työllisyysvaikutukset riippuvat toteutuksen tarkemmista yksityiskohdista ja muista valmisteilla olevista uudistuksista. Lisäksi on syytä korostaa, että arvio on laadittu suhteessa nykytilaan ja sillä oletuksella, että työllisyyspalveluiden siirto kuntatasolle toteutuu yhdessä etuuksien- ja palveluiden rahoituksen tehtävien muutosten kanssa.

Vaikutusarvion näkökulmasta keskeinen tutkimuskirjallisuus

Rahoituksen uudistamisen keskeisenä pontena on ns. fiskaalisen federalismin kirjallisuuden (ks. Oates 1999, Oates 2008) ajatus siitä, että asettamalla työllisyyspalveluista järjestämisvastuussa olevalle kunnalle tarkoituksenmukaiset rahoituskelliset kannustimet, voidaan epätarkoituksenmukaista toimintaa hillitä.

Teoreettisesta näkökulmasta tarkasteltuna on selvää, että rahoituksen kannustimilla on merkitystä. Jos taloudelliset seikat kannustavat kuntia esimerkiksi aktivoimaan työttömiä tai uudistamaan työttömien työssäolohtoa, tällaisiin toimiin voidaan pyrkiä silloinkin, kun ne eivät edistä työttömän mahdollisuuksia pysyväisluonteisempaan työllistymiseen. Näin niukkoja resursseja kohdennetaan sellaisiin toimiin, jotka eivät välttämättä ole tehokkaimpia mahdollisia tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta.

Työllisyydenhoidon kuntakokeilujen osalta keskeinen työttömyysetuuksiin liittyvä osaoptimointi on tapahtunut todennäköisesti työllistymistä edistävien palveluiden kautta (Nieminen 2020). Osaoptimointi, erityisesti ns. työssäoloehdon uudistamisen näkökulmasta, saattaa olla myös tutkimuksissa havaitun julkisen sektorin palkkatuen heikon vaikuttavuuden taustalla (ks. esim. Asplund ym. 2018). Pyrkimyksiä siirtää työttömyyden kustannuksia eri hallinnon tasoilla on todettu myös kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa (ks. Mergele ja Weber 2019, Lundin & Skedinger 2005).

Tätä taustaa vasten voidaan arvioida, että tilanteessa jossa työllisyyspalvelut siirretään kuntatasolla, kuntien rahoituskannustinten uudistaminen tavalla, joka purkaisi aktivoinnin ja rahoitusvastuun välisen kytköksen ja ulottaisi rahoitusvastuuta aiempaan vaiheeseen työttömyysjaksoja, edistäisi työllisyyttä.

Ehdotetuille muutoksille ei löydy tutkimuskirjallisuudesta suoraan sovellettavissa olevaa arviota. Rahoituksen kannustimiin liittyvä laadukkaampi tutkimus ei välttämättä suoraan vastaa kysymykseen työllisyysvaikutuksista tai koske täsmällisesti työllisyydenhoitoa (ks. esim. Kok ym. 2017). Selkeimmin ehdotettua reformia muistuttavat eräät Tanskassa toteutetut vastaavan luonteiset uudistukset, joita arvioivat mm. Rosholm ja Svarer (2010) sekä Pedersen ym. (2019). Näiden tutkimusten haasteena on koe-asetelman puute ja niistä saatuihin tuloksiin liittyvä näin epävarmuutta.

Arvio rahoituksen kannustimien vaikutuksesta työllisyyteen

Työllisyysvaikutusarvio on muodostettu ensikädessä Pedersenin ym. (2019) tutkimuksen pohjalta. Työllisyysvaikutuksen mittaluokkaa voidaan hahmotella siitä lähtökohdasta, että vuonna 2016 Tanskassa toteutetun uudistuksen työllisyysvaikutukset yleistyisivät sellaisenaan Suomen uudistukseen. Arviota on täsmennetty laskemalla vaikutus työnhakijaryhmittäin, tässä on hyödynnetty myös Rosholmin ja Svarerin (2010) tutkimusta. Laskelmaan sisältyy parametreihin liittyviä oletuksia joita ei voida johtaa suoraan tutkimuksesta, näiden parametrien vaikutusten suhteen on suoritettu herkkyystarkastelua.

Pedersen ym. (2019) tutkivat vuonna 2016 Tanskassa toteutetun uudistuksen vaikutuksia. Uudistuksessa eri sosiaalietuuksien rahoitusvastuita yhtenäistettiin, kunnan rahoitusvastuun muuttuminen työnhakijan osallistuessa työvoimapolveluun kumottiin, ja työttömyyden kestoon perustuvaa rahoitusvastuuta porrastettiin aiempaa voimakkaammin. Taulukossa 1 on esitetty keskeiset vaikutukset.

Taulukko 1 Vuoden 2016 Tanskan reformin työllisyysvaikutukset eri etuudensaajaryhmissä. (Pedersen ym. 2019). Taulukko saatu yhdeltä tutkimuksen kirjoittajista sähköpostitse ja käännetty suomeksi.

Etuuden saajaryhmä	Odotettu kesto uudistuksen jälkeen	Odotettu kesto ennen uudistusta	Muutos viikoissa	Muutos %
Työttömyysetuudet	20.01	21.76	-1.75	-8.1
Toimeentulotuki – valmis töihin	38.67	43.10	-4.43	-10.3
Toimeentulotuki – valmis aktivointiin	43.67	38.79	4.88	12.6
Sairauspäivärahat	19.38	19.81	-0.42	-2.1
Yhteensä	25.24	25.85	-0.61	-2.3

Keskimäärin uudistuksen arvioidaan lyhentäneen etuusjaksojen kestoa noin 2,3 prosentilla. Suomen kontekstissa työttömyysjaksojen keston lyheneminen 2,3 prosentilla vastaisi noin 7 400 henkilön työllisyysvaikutusta¹.

Tutkimuksen soveltuvuutta vaikutusarviointiin heikentävät koeasetelman puuttumisesta aiheutuva tutkimustuloksiin liittyvä yleinen epävarmuus, sekä Suomen ja Tanskan välisistä institutionaalisista eroista

¹ Korvattu etuuspäiviä v. 2019 n. 83 miljoonaa * 2,3 prosenttia = n. 2 miljoonaa etuuspäivää/258 per vuosi = n. 7 400.

johtuvat haasteet tulosten yleistettävyydessä. Kunnat vastasivat Tanskassa työvoimapalveluiden järjestämisestä ja osittaisesta rahoituksesta jo ennen vuoden 2016 rahoitusuudistuksen toteuttamista. Seuraavassa sovitetaan Pedersenin ym. (2019) tuloksia paremmin Suomen kontekstiin sopivaksi ja täydennetään arviota Rosholmin ja Svarerin (2010) tutkimuksen perusteella².

Tehdään oletus, että Suomen uudistuksessa kunnille tulisi rahoitusvastuuta yli 100 päivää työttömänä olleiden, työttömyysetuutta saavien, työnhakijoiden osalta³. Finanssivalvonnan ja KELA:n rekisteritietojen perusteella noin 50% ansiopäivärahan saajista ja 40% peruspäivärahan saajista poistuu etuudelta ensimmäisten 100 etuuspäivän aikana.

Muilla työttömyysetuuden saajilla sekä alle 300 päivää työmarkkinatukea saaneiden työnhakijoiden kohdalla keskeinen muutos on kunnan osallistuminen näille korvattavien työttömyysetuuksien rahoitukseen. TE-toimistoilla ei kuitenkaan ole etuuksien rahoitusvastuisiin ja aktivointiin liittyviä kannustinvinoutumia, joita Tanskan uudistuksella tavoiteltiin korjattavan. Tälle ryhmälle työllisyysvaikutus arvioidaan Pedersenin ym. (2019) tulosten perusteella ja käyttäen parametrisia oletuksia tulosten yleistettävyydestä ja vaikutusten epävarmuudesta. Rahoitusvastuun laajentamisen arvioidaan kasvattavan tämän ryhmän työllisyyttä noin 3500 työllisellä.

Yli 300 päivää työmarkkinatukea saaneiden työnhakijoiden kohdalla keskeinen muutos liittyy työttömien aktivointipalveluiden ja työttömyysturvan rahoitusvastuun välisen kytköksen purkamiseen. Tästä syntyvää vaikutusta arvioidaan Rosholmin ja Svarerin (2010) tutkimuksen perusteella. Rosholmin ja Svarerin tuloksia hyödyntäessä huomioidaan, että vain osa työnhakijasta on ollut ko. reformin piirissä ja tutkimuksessa havaittu työllisyysvaikutus on syntynyt todennäköisesti osittain muiden työnhakijoiden työllisyysmahdollisuuksia syrjäyttävästi. Työttömyysturvan rahoitusvastuun ja työvoimapalveluiden välisen kytköksen katkaisemisen arvioidaan tässä yhteydessä kasvattavan työllisyyttä noin 7100 työllisellä.

Pedersenin ym. (2019) tutkimuksessa havaittiin, että vuoden 2016 uudistus heikensi toimeentulotuen saajien, jotka eivät suuntaa suoraan työmarkkinoille, työllistymistä. Tämä johtuu todennäköisesti siitä, että kunnat kohdentavat resursseja kokonaistyöllisyyden näkökulmasta aiempaa tehokkaammin, mutta osittain heikommin työllistyvien ryhmien kustannuksella. Arvioiden, että vastaavan ryhmän koko olisi Suomessa noin 20% kaikista työnhakijoista, heikentäisi uudistus tämän ryhmän osalta työllisyyttä noin 4000 työllisellä. Todennäköisesti näistä työnhakijoista merkittävä osa kuuluisi yli 300 päivää työmarkkinatuella olleiden ryhmään, joiden kohdalla realistisempi arvio olisi $7100 - 4000 = 3100$.

Palvelurakennemuutokseen liittyvän rahoitusmallin arvioidaan kasvattavan työllisyyttä kokonaisuudessaan $3500 + 7100 - 4000 = 6600$ työllisellä. Laskelman herkkyyttä on tarkasteltu muuttelemalla laskennassa sovellettujen parametrien arvoja. Ei suoraan työmarkkinoille suuntautuvan ryhmän koosta tehtävän oletuksen muuttaminen 10 prosenttiyksiköllä, tuottaa työllisyysvaikutukselle vaihteluvälin $4600 - 8600$ ⁴. Kahden muun parametrin suhteen arvio on vähemmän herkkä.

² Rosholm ja Svarer (2010) ovat arvioineet Tanskassa toteutettua reformia, jossa kuntien toimeentulotuen aikainen rahoitusvastuu muuttui valtion ja kunnan välisestä tasajaosta siten, että kunta rahoittaa 65% passiivijalta ja 35% aktiivijalta. Uudistus vähensi työnhakijoiden suhteellista riskiä siirtyä toimeentulotuella tilaan, jossa eivät saa sosiaalietuutta noin 36%. Tutkijat testasivat arvion luotettavuutta estimoimalla nk. "placebo" vaikutuksen reformin toteutusta edeltävänä vuonna. Vastaava placebo-arviointi tuotti noin 20 % vaikutuksen tilasiirtymien suhteellisessa riskissä.

³ Työttömyysturvan rahoitusvastuun laajentamisen tarkemmat yksityiskohdat tarkentuvat jatkovalmistelussa.

⁴ Laskennassa sovelletaan kolmea parametria, joilla säädellään Pedersenin ym. (2019) tulosten suhdanteen kontrollointiin liittyvää epävarmuutta (α) ja yleistettävyyttä (β), sekä ei suoraan työmarkkinoille suuntautuvan, negatiivisen työllisyysvaikutuksen ryhmän kokoa (γ). Oletuksena $\alpha = 0.5$, $\beta = 0.5$ ja $\gamma = 0.2$.

Lähteet

- Asplund, R., Kauhanen, A., Päällysaho, M., & Vanhala, P. (2018). Palkkatuen vaikuttavuus–palkkatukijärjestelmän ja sen uudistuksien arviointi. [\[linkki\]](#)
- Kok, L., Tempelman, C., Koning, P., Kroon, L., & Berden, C. (2017): Do incentives for municipalities reduce the welfare caseload? Evaluation of a welfare reform in the Netherlands. *De Economist* (2017) 165:23-42. [\[linkki\]](#)
- Lundin, M., & Skedinger, P. (2006): Decentralisation of active labour market policy: The case of Swedish local employment service committees. *Journal of Public Economics* 90 (2006), 775-798. [\[linkki\]](#)
- Mau Pedersen, N., J., Ejersbo, N., Houlberg, K., Kolodziejczyk, C., Kristensen, N. (2019): Refusionsomlægning på beskaeftigelsesområdet. VIVE 2019. [\[linkki\]](#)
- Mergele, L., & Weber, M. (2019): Public Employment Services under Decentralization. Evidence from a Natural Experiment. CESifo working paper No. 7957. [\[linkki\]](#)
- Nieminen, J. (2020): Decentralized employment services and active labor market policy: Evidence from Finnish municipal employment trial. Pro gradu –tutkielma. [\[linkki\]](#)
- Oates, W. (1999): An essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, Vol XXXVII, pp. 1120-1149. [\[linkki\]](#)
- Oates, W. (2008): On the evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions. *National Tax Journal*, Vol. LXI, No 2. [\[linkki\]](#)
- Svarer, M., & Rosholm, M. (2010): Evaluering af de økonomiske styringsmekanismer på beskaeftigelsesområdet. AF Slotsholm OG, Oktober 2010. [\[linkki\]](#)