



## **Kertomusluonnoksesta annetut lausunnot**

### **9/2020 Finanssipolitiikan ja työllisyyspolitiikan yhteensovittaminen**

**307/51/2018**

Työ- ja elinkeinoministeriö, 20.5.2020.  
Sosiaali- ja terveysministeriö, 25.5.2020.  
Valtiovarainministeriö, 25.5.2020.



## Lausunto

20.5.2020

VN/10173/2019  
VN/10173/2019-TEM-1

Valtiontalouden tarkastusvirasto

### Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto koskien Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomusta työ- ja finanssipolitiikan yhteensovittamisesta.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää lähtökohtaisesti hyvinä esitettyjä suosituksia ja toimia.

Tarkastuskertomuksessa ehdotetaan laadittavaksi yhteenvedoa työllisyystoimista, kustannuksista, työllisyys- ja hyvinvointivaikutuksista. Tämä on sinällään kannatettavaa, mutta ehdotetulla tavoin kootun yhteenvedon toimenpiteitä ei voida summata yhteen, koska toimenpiteillä on ristikkäis- ja yhteisvaikutuksia. Niiden kokonaisvaikutuksia saadaan selville ainoastaan mallianalysilla.

Tarkastuskertomuksessa suositellaan myös politiikkatoimien aloittamisen porrastamista tai tutkimusasetelmien luomista toimia toteuttaessa. Myös työ- ja elinkeinoministeriö pitää tällä tavoiteltavaa toimien jälkikäteistä vaikutusarviointia tärkeänä. Käytännössä erilaisten verrokkiryhmien luominen on kuitenkin esimerkiksi työttömyysetuuden saamisen edellytyksiä muutettaessa hyvin vaikeaa, koska kansalaisten yhdenvertaisuus on turvattu perustuslaissa. Tiettyä henkilökuntaa koskevat erityiset määräajan voimassa olevat edellytykset olisivat myös omiaan tekemään sosiaaliturvajärjestelmästä nykyistäkin sekavamman.

Työ- ja elinkeinoministeriö haluaa tuoda esiin sen, että perustulokeilu poikkesi tavanomaisista sosiaaliturvajärjestelmien muutoksista siinä, että tulon saajalta ei käytännössä edellytetty mitään ja myös lakia soveltavien viranomaisten tavallisesta poikkeavat tehtävät olisivat vähäisiä. Työ- ja elinkeinoministeriö katsookin, ettei perustulokeilu välttämättä sovellu esimerkiksi siitä, millaisia tutkimusasetelmia

Suomessa on tosiasiallisesti mahdollista luoda.

Antti Neimala  
ylivohtaja

Kimmo Ruth  
työmarkkinaneuvos

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
Työ- ja elinkeinoministeriö

PL 32  
00023 Valtioneuvosto

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**

Aleksanterinkatu 4

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**

0295 16001  
+358 295 16001

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**

09 1606 2160  
+358 9 1606 2160

**s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**

www.tem.fi

Liite	Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto koskien Valtiontalouden tarkastusviraston selvitystä Työllisyys- ja finanssipolitiikan yhteensovittamisesta, teknisiä huomioita
Jakelu	Valtiontalouden tarkastusvirasto VTV
Tiedoksi	Hanna Hämäläinen, TEM

**Lausunto**

25.5.2020

VN/10773/2020

VN/10773/2020-STM-2

**VN/10773/2020 Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto Valtiontalouden Tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnokseen**

Pydyttynä lausuntona Valtiontalouden Tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnoksesta Finanssipolitiikan ja työllisyyspolitiikan yhteensovittaminen sosiaali- ja terveysministeriö toteaa kunnioittaen seuraavaa.

**Yleistä**

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää finanssipolitiikan ja työllisyyspolitiikan yhteensovittamisen kaltaista usean hallinnonalan toimintaa ja toimien yhteensovittamista koskevaa tarkastustoimintaa tärkeänä. Ministeriö katsoo, että tarkastuksen kohde on moniulotteinen ja laajaa politiikkakokonaisuutta koskeva. Sosiaali- ja terveysministeriö ei ole havainnut kertomusluonnoksessa asia- tai tulkintavirheitä, joilla se arvioisi olevan vaikutusta tarkastuksen kannanottoihin

**Näkemykset alustavista kannanotoista****Kannanotto: Työllisyysaste ei yksinään kerro julkisen talouden rahoitusasemasta**

Sosiaali- ja terveysministeriö yhtyy tarkastuskertomuksen kannanottoon, ja toteaa, että työllisyysasteen tarkastelun yhdistäminen muihin, tuloksia mittaaviin seurannan kriteereihin edistäisi tuloksellista työvoimapolitiikan suunnittelua, mukaan lukien ennakoarviointi ja jälkikäteinen seuranta. Julkisen talouden rahoitusasema ja työttömyysaste sekä työttömyysturvamenot ovat luontevia työllisyysasteen seurantaan täydentäviä seurattavia kriteereitä. Yksittäisten keinojen, esimerkiksi hallituksen esitykseen sisältyvän politiikkatoimen, ennakkollisen ja jälkikäteisen arvioinnin olisi tarkoituksenmukaista tapahtua osana yksittäistä hallituksen esitystä laajempaa hankkeiden kokonaisuutta. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että työllistymisen kannustimiin ja käteen jääviin tuloihin vaikuttavista muutoksista esimerkiksi vuosittain on haastavaa saada kokonaiskuvaa ja voisi olla kaikkia osapuolia hyödyttävää, että jossakin olisi kokonaisarvio vaikutuksista julkiseen talouteen sekä kohderyhmiin tai tiettyihin

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
Sosiaali- ja terveysministeriö

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**

**s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**

PL 33  
00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 8  
Helsinki

0295 16001  
+358 295 16001

02951 63415  
+358 2951 63415

kirjaamo@stm.fi  
stm.fi

esimerkkitapauksiin. Sosiaali- ja terveysministeriö esittää pohdittavaksi, voisiko kokonaisarvio olla esimerkiksi osana talousarvioesityksen liitemateriaalia.

**Kannanotto: Työllisyyden vaikutuksia julkiseen talouteen on tärkeää arvioida monella tasolla**

Sosiaali- ja terveysministeriöllä ei ole huomioita tarkastuskertomuksen kannanottoon.

**Kannanotto: Kokonaiskuva työllisyystoimien vaikutuksista sekä yksilön että julkisen talouden tasolla olisi hyödyllinen toimia valmisteltaessa**

Sosiaali- ja terveysministeriö yhtyy tarkastuskertomuksen kannanottoon, ja toteaa, että valittavia politiikkakeinoja koskevaa päätöksentekoa on tarkoituksenmukaista tukea eri ministeriöiden toimialaan kuuluvien toimien ja keinojen kokonaiskuvalla ja seurannalla. Ministeriöiden välinen yhteistyö on keskeinen väline tässä toiminnassa. Kuten edellä on todettu, yksittäisten keinojen ennakkollisen ja jälkikäteisen arvioinnin olisi tarkoituksenmukaista tapahtua osana yksittäistä hallituksen esitystä laajempaa hankkeiden kokonaisuutta. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että työllistymisen kannustimiin ja käteen jääviin tuloihin vaikuttavista muutoksista esimerkiksi vuosittain on haastavaa saada kokonaiskuvaa ja voisi olla kaikkia osapuolia hyödyttävää, että jossakin olisi kokonaisarvio vaikutuksista julkiseen talouteen sekä kohderyhmiin tai tiettyihin esimerkkitapauksiin. Sosiaali- ja terveysministeriö esittää pohdittavaksi, voisiko kokonaisarvio olla esimerkiksi osana talousarvioesityksen liitemateriaalia.

**Kannanotto: Työllisyystoimia valmisteltaessa olisi hyvä varmistaa, että niiden vaikutuksia voidaan arvioida jälkikäteen**

Sosiaali- ja terveysministeriöllä ei sinänsä ole huomioita tarkastuskertomuksen kannanottoon. Tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomioiden mahdollista tulevaa tarkastelua varten ministeriö tuo kuitenkin esiin sen, että perustuslain mukaiset muun muassa yhdenvertaisuutta koskevat säännökset tulevat huomioitavaksi, jos työllisyystoimia valmistellaan kokeiluina tai asteittain laajentaen käyttöön otettavina toimina.

Kansliapäällikkö

Kirsi Varhila

Hallitusneuvos

Marjaana Maisonlahti

Liitteet

Tekniset kommentit



25.5.2020

VN/10773/2020-VM-4

Valtiontalouden tarkastusvirasto  
PL 1119  
00101 Helsinki  
tuloksellisuustarkastus@vtv.fi  
Lausuntopyyntö 30.4.2020 (Dnro 307/51/2018)

### **Valtiovarainministeriön lausunto Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnokseen finanssipolitiikan ja työllisyyspolitiikan yhteensovittamisesta**

Valtiovarainministeriö (VM) on tutustunut Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) tarkastuskertomusluonnokseen ”Finanssipolitiikan ja työllisyyspolitiikan yhteensovittaminen” (Dnro: 307/51/2018).

VTV on tarkastuksessaan käsitellyt laajasti pääministeri Sipilän hallituksen työllisyyspolitiikan toimien valmistelua hallituksen julkisen talouden tavoitteiden ja kestävyysnäkökulmasta mukaan lukien finanssipolitiikan toimet liittyen työllisyyden nostamiseen. Keskeiset tarkastuskysymykset liittyivät finanssipolitiikan ja työllisyyspolitiikan kokonaisuuden tavoitteiden ja toimien johdonmukaisuuteen sekä näiden tavoitteiden ja toimien valinnan taustalla olevaan tietopohjaan.

Valtiovarainministeriö (VM) pitää VTV:n selvitystyötä ja VTV:n kanssa tarkastuksen aikana käytyjä keskusteluita hyödyllisinä. Tarkastuskertomuksen havainnot tuovat monia eri näkökulmia talouspolitiikan kokonaisuuden valmisteluun.

#### **VM:n keskeiset havainnot VTV:n tarkastuskertomuksesta**

Pääministeri Sipilän hallituksen hallitusohjelman tavoitteena olisi työllisyysasteen nousu ja julkisen talouden tasapainottaminen. VTV toteaa, että Sipilän hallituskaudella työllisyyden nostosta tuli keskeinen keino julkisen talouden tasapainottamiseksi. Työllisyyden nostoon liittyvät toimet kohdistuivat lähinnä työnteon taloudellisiin kannustimiin, kuten muutoksiin työn verotuksessa ja työttömyysturvassa. Näillä toimilla on työllisyysvaikutusten lisäksi suora vaikutus julkisten menoihin ja tuloihin.

VTV toteaa, että vaikka työllisyysastetta koskeva tavoite saavutettiin hallituskaudella, julkinen talous jäi alijäämäiseksi. VTV:n mukaan työllisyysaste ei yksistään mittarina kerro vaikutuksista julkisen talouden rahoitusasemaan. Sen muutokset voivat indikoida heikosti rahoitusaseman kehityksestä, sillä nämä muutokset voivat peittää alleen rakenteellisia tekijöitä, kuten mahdollisia muutoksia osa-aikatyössä ja työajan pituudessa sekä ansiotasossa. Lisäksi väestön ikärakenteen muutos vaikuttaa suoraan työllisyysasteeseen: työikäisen väestön supistuessa työllisyysaste voi nousta, vaikka työllisten määrä ei kasvaisi. VTV korostaa, että työllisyysasteen rinnalla tulisi tarkastella työttömyysastetta. VTV kiinnittää myös huomiota työllisyysasteen nostamiseksi toteutettuihin toimiin. Osa niistä voi olla vaikutusten ja kustannusten näkökulmasta

tarkasteltuna epävarmoja keinoja parantaa työllisyyttä ja julkisen talouden tasapainoa yhtäaikaaisesti.

VM tunnistaa tarpeen tarkastella useampaa kuin yhtä mittaria ja toteaa, että VM:ssä ja koko valtionhallinnossa seurataan toki laajemmin ja tarkemmalla tasolla työmarkkinoiden kehitystä. VM pitää myös tärkeänä toimenpiteiden vaikuttavuuden ja kustannusten huomioimista ja toteaa, että VM:n mikroaineistoihin perustuvissa kokonaisvaikutusarvioinneissa on pyritty huomioimaan mahdollisuuksien mukaan yksittäisten toimenpiteiden suorat kustannukset.

VTV korostaa, että työllisyyden vaikutuksia julkiseen talouteen tulisi tarkastella monella eri tasolla. VTV toteaa, ettei makrotason työllisyysvaikutuslaskelmia tehtäessä ole välttämättä mahdollista huomioida kaikkia asiaan vaikuttavia yksityiskohtia, kuten sitä, mille palkalle ihmiset työllistyvät tai työllistyvätkö he koko- vai osa-aikatoihin. Lisäksi makrotason laskelmiin perustuvilla peukalosäännöillä ei voida huomioida työllisyyden edistämiseen liittyviä julkisen talouden menoja.

VM yhtyy VTV:n näkemykseen, että eri tason aineistolla tehnyt analyysit voivat antaa monipuolisemman kuvan mm. mahdollisista vaikutuskanavista, joiden kautta työllisyyden muutos vaikuttaa julkiseen talouteen. On selvää, ettei makrotason tarkastelussa voida ottaa huomioon kaikkia yksityiskohtaisia piirteitä. VM toteaa kuitenkin, että arvioitaessa etukäteen työllisyyden vaikutuksia julkiseen talouteen tilanteessa, jossa ei ole tiedossa konkreettisia toimenpiteitä, on vaikeaa arvioida työllisyystoimien mahdollisia kustannuksia. VM myös korostaa, että tällaisia peukalosääntöjä hyödynnettäessä on arvioinneissa yleensä todettu työllisyyttä tukevien toimien kustannusten pienentävän työllisyyden nousun positiivista vaikutusta julkiseen talouteen. Lisäksi arvioinneissa pyritään kertomaan tarkasti arvioinnin oletuksista.

Työllisyystoimiin liittyen VTV:n tarkastuskertomuksessa esitetään, että niiden valmistelussa olisi hyvä varmistaa mahdollisuus niiden vaikutusten arviointiin jälkikäteen. Jälkikäteisarvioinnin merkitys korostuu erityisesti, jos etukäteisarviointi on vaikea toteuttaa tietopohjan puutteellisuuden vuoksi. Jos useita toimia toteutetaan samanaikaisesti ja ne kohdistuvat kaikkiin yhtäläisesti, ei niiden vaikutuksia ole mahdollista luotettavasti arvioida jälkikäteen. VM jakaa VTV:n kannan jälkikäteisarvioinnin merkityksestä ja toimien suunnittelusta niin, että ne mahdollistaisivat luotettavan jälkikäteisarvioinnin.

VTV:n tarkastuskertomuksen keskeinen kannanotto liittyy kokonaiskuvan laatimiseen työllisyystoimien vaikutuksista. Kokonaiskuvan avulla toimien valintaan ja valmisteluun saataisiin monipuolisempaa ja kokonaisvaltaisempaa tietoa. VTV toteaa, ettei Sipilän hallituksen työllisyystoimien kokonaisuutta ja keskinäisiä vaikutuksia ole arvioitu. Koska työllisyystoimia valmistellaan eri ministeriöissä, voi kokonaisuus jäädä epäselväksi. Tähän havaintoon liittyy myös tarkastuskertomuksen ainut suositus. Tätä suositusta on käsitelty tarkemmin alla.

## **VTV:n suositus**

*VTV suosittelee, että valtiovarainministeriö julkaisee yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön kanssa säännöllisesti työllisyysastetavoitteen saavuttamiseksi tehdyistä toimenpiteistä yhteenvedon, joka sisältää tiedot toimenpiteiden kustannuksista sekä työllisyys- ja hyvinvointivaikutuksista.*

VM pitää tärkeänä kokonaiskuvan saamista työllisyystoimien vaikutuksista, mutta toteaa, että säännöllisen yhteenvedon tuottaminen toimenpiteiden kus-

tannuksista ja vaikutuksista on monella tapaa vaativaa. Keskeinen haaste tällaisen kokonaiskuvan tuottamisessa on usein tietopohjan puute, sillä merkittävästä osasta laajaa toimenpidejoukkoa ei ole tutkimustietoa. Kuten yllä on todettu, ensisijaisen tärkeää onkin saada luotettavia jälkikäteisarviointeja eri työllisyystoimenpiteiden vaikutuksista.

Koska kotimaista tutkimustietoa ei useinkaan ole, joudutaan vaikutusarvioinneissa hyödyntämään kansainvälistä kirjallisuutta ja tutkimustuloksia muista maista. Näiden soveltaminen Suomen tilanteeseen ja aineistoon voi olla ongelmallista, jos talouden rakenteet ovat muissa maissa hyvin erilaiset.

VM tunnistaa VTV:n esille tuoman tarpeen muodostaa ja ylläpitää yhtenäistä kokonaiskuvaa työmarkkinoiden toimintaan vaikuttavista toimenpiteistä ja niiden vaikutuksista. Tämän toteuttaminen vaatii kuitenkin erillistä arviota käytännön sovelluksesta ja ministeriöiden resurssien arviointia.

25.5.2020

Talouspolitiikan koordinaattori

Markus Sovala

Finanssineuvos

Laura Vartia