



Finanssipolitiikan tarkastuskertomus

Finanssipolitiikan ja työllisyyspolitiikan yhteensovittaminen



Finanssipolitiikan tarkastuskertomus

Finanssipolitiikan ja työllisyyspolitiikan yhteensovittaminen

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-489-7 (PDF)
URN:ISBN:978-952-499-489-7
[HTTP://URN.FI/URN:ISBN:978-952-499-489-7](http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-489-7)

HELSINKI 2020

TARKASTUSKERTOMUKSEN VALOKUVAT
LUVUT 1 & 4 iStock
LUKU 2 VTV, VALOKUVAAJA LARI JÄRNEFELT

Valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan tarkastuskertomus

Dnro 307/51/2018

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen finanssipolitiikan ja työllisyyspolitiikan yhteensovittamista koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston finanssipolitiikan tarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään valtiovarainministeriölle, työ- ja elinkeinoministeriölle ja sosiaali- ja terveysministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarainvaliokunnalle, talousvaliokunnalle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista valtiovarainministeriöllä, työ- ja elinkeinoministeriöllä sekä sosiaali- ja terveysministeriöllä on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2023.

Helsingissä 18. kesäkuuta 2020

Anna-Liisa Pasanen
johtaja

Pälvi Polojärvi
ylitarkastaja

Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen kohteena oli Sipilän hallituksen työllisyyspolitiikan toimien valmistelu julkisen talouden kestävyysnäkökulmasta sekä työllisyyteen liittyvien finanssipolitiikan toimien valmistelu. Tarkastuksen tavoitteena oli varmistaa, että työllisyyspolitiikan ja finanssipolitiikan tavoitteet muodostavat johdonmukaisen kokonaisuuden ja että tavoitteita asetettaessa ja toimia valittaessa hyödynnetään kattavasti saatavilla olevaa tietoa.

Työllisyyden kasvua tukemalla voidaan tavoitella erilaisia asioita. Työllisyys vaikuttaa paitsi julkiseen talouteen myös ihmisten toimeentuloon ja hyvinvointiin. Julkisen talouden menoihin ja tuloihin työllisyys voi vaikuttaa sekä suoraan että välillisesti.

Sipilän hallituskaudella työllisyyden nosto oli keskeinen keino julkisen talouden tasapainottamiseksi. Työllisyyden nostamiseksi tehdyt toimet kohdistuivat pitkälti työnteon taloudellisiin kannustimiin: työttömyysturvaa leikattiin ja työn verotusta kevennettiin. Julkista taloutta rahoitetaan pääasiassa verotuloilla, joihin voidaan vaikuttaa päätöksillä verotuksen tasosta, sen kohteista ja vähennysjärjestelmistä. Työllisyyden nostamiseen tähtäävillä päätöksillä voi olla yhtä lailla vaikutuksia julkisten tulojen ja menojen tasoon kuin työllisyydessä tapahtuvilla muutoksilla.

Työllisyysaste ei yksinään kerro julkisen talouden rahoitusasemasta

Työllisyyden laadulla on merkitystä, kun arvioidaan sen vaikutuksia julkiseen talouteen. Osa-aikatyö tai työ, josta ei saa riittävää toimeentuloa, ei tasapainota julkista taloutta yhtä hyvin kuin kokoaikatyö, jossa on korkea ansiotaso. Palkkataso ja palkkasumma vaikuttavat ansiotuloverojen kertymään siinä missä työllisten lukumääräkin. Työstä saatavat ansiot vaikuttavat myös sosiaaliturvamenojen määrään. Mikäli työ ei tuo riittävää toimeentuloa, tilannetta paikataan sosiaaliturvaetuksilla.

Ansiotason ja tulojen jakautumisen vaikutuksia julkiseen talouteen olisi hyvä analysoida lisää, sillä ne vaikuttavat verotuloihin ja sosiaaliturvameneihin. Työttömyysturvamenoja voidaan alentaa sekä työllisyyttä nostamalla että työttömyysturvaa leikkaamalla. Työllisyys vaikuttaa muihinkin sosiaalietuuksiin. Sosiaaliturvaetudet myös linkittyvät toisiinsa ja muutos toisessa etuudessa voi vaikuttaa toisiin etuuksiin. Esimerkiksi työttömyysturvan leikkaaminen voi lisätä muiden sosiaaliturvalajien menoja.

Aktiivisen työvoimapolitiikan keinot voivat olla vaikutuksiltaan ja kustannuksiltaan epävarma tapa edistää työllisyyttä tai julkisen talouden tasapainoa. Työllisyystoimien vaikutukset julkiseen talouteen ovat välillisiä, riippuvat monista tekijöistä ja ilmenevät usein viiveellä. Tämän vuoksi olisi hyvä arvioida, onko aktiiviseen työvoimapolitiikkaan perusteltua liittää vahvoja tavoitteita julkisen talouden tasapainottamisesta. Työllistämistoimia voi perustella myös sillä, että ne edistävät yksilön hyvinvointia ja voivat auttaa häntä työllistymään pitkällä aikavälillä. Tämä näkökulma on kuitenkin hyvä erottaa lyhyen ja keskipitkän aikavälin taloudellisista perusteluista.

Työllisyyden vaikutuksia julkiseen talouteen on tärkeää arvioida monella tasolla

Työllisyyden vaikutuksia julkiseen talouteen kuvataan usein makrotason laskelmiin perustuvalla peukalosäännöllä, jonka mukaan 1 prosenttiyksikön kasvu työllisyydessä kohentaa julkisen talouden rahoitusasemaa 0,4 prosenttia. Tätä arviota käytettäessä on kuitenkin hyvä huomioida, että laskelma ei välttämättä huomioi työllisyyden kasvattamiseen liittyviä julkisen talouden menoja. Tämä tulee muistaa erityisesti silloin, jos työllisyyden noston tavoitteena on parantaa julkisen talouden tasapainoa.

Mikrosimulaatiomalleilla voidaan tarkastella, miten työllisyyden muutokset vaikuttavat tuloverotuloihin ja sosiaaliturvamenoihin. Mikrosimulaatiot antavat tässä suhteessa julkisen talouden kehityksestä makrotason laskelmia yksityiskohtaisemman kuvan, ja niiden avulla voidaan makrotalouslaskelmien rinnalla arvioida, miten työllisyys hyödyttää julkista taloutta. Monipuolisemman kuvan avulla voidaan arvioida esimerkiksi taloudellisten kannustimien parantamisen kustannuksia suhteessa hyötyihin. Sipilän hallitus laski tuloverotusta parantaakseen työllistymisen kannustimia. Tuloverotuksen lasku on kuitenkin voinut viedä pohjaa niiltä hyödyiltä, joita julkiselle taloudelle seuraa työllisyyden noususta.

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

Koska työllisyystoimia valmistellaan eri ministeriöissä, toimien muodostama kokonaisuus ja keskinäiset vaikutukset voivat jäädä epäselviksi. Työllisyystoimien kokonaisuutta ja keskinäisiä vaikutuksia ei ole arvioitu Sipilän hallituskaudella. Työllisyystoimien vaikutukset julkiseen talouteen koostuvat toimien synnyttämistä suorista säästöistä tai menojen lisäyksistä sekä epäsuorista välillisistä vaikutuksista, jotka seuraavat työllisyyden muutoksesta. Työllisyystoimista ja niiden vaikutuksista yksilöiden hyvinvointiin ja julkiseen talouteen olisi hyvä laatia kokonaiskuva, jonka avulla toimien valintaan ja valmisteluun saataisiin monipuolisempaa ja kokonaisvaltaisempaa tietoa.

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

Pääministeri Sipilän hallituskaudella toteutettiin useita erilaisia työllisyyden parantamiseen tärkeitä toimia. Niiden vaikutuksia ei ole kuitenkaan ollut mahdollista arvioida jälkikäteen luotettavasti. Tämä johtuu siitä, että samaan aikaan tehtiin useita muutoksia, jotka koskivat kaikkia yhtäläisesti. Siten yhden yksittäisen toimen vaikutuksia on myöhemmin vaikea erottaa muiden toimien vaikutuksista.

Politiikanteon tueksi on saatavilla vain hajanaista tietoa työttömistä ja työllisyystoimien tehokkuudesta. Jotta työllisyyden nostamisen kustannuksia voitaisiin verrata toimista saataviin hyötyihin, niiden vaikuttavuudesta olisi tärkeää saada tietoa. Nyt Sipilän hallituskaudella tehtyjen toimien vaikuttavuudesta tiedetään vain vähän, eikä uusia toimenpiteitä voida valmistella aikaisemman tiedon pohjalta.

Erityisesti silloin, kun työllisyystoimen säätämishetkellä ei ole saatavilla tietoa sen työllisyysvaikutuksista, on tärkeää, että laadukas jälkikäteisarviointi mahdollistetaan. Tähän pitäisi olla hyvät mahdollisuudet jo nykyainsäädännön puitteissa: toimenpiteen aloitusajankohtaa voitaisiin esimerkiksi porrastaa tai luoda jo valmiiksi tutkimusasetelma toimea valmisteltaessa.

Tarkastusviraston suositus

Eduskunnan tiedon saannin turvaamiseksi tulisi muodostaa kokoavaa tietoa työllisyystoimista. Tarkastusvirasto suosittelee, että valtiovarainministeriö yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön kanssa tuottaa säännöllisesti koosteen työllisyystoimista. Se voi esimerkiksi olla yhteenveto, joka sisältää tiedot tehtyjen toimien kustannuksista, työllisyysvaikutuksista sekä yksilöiden tai kotitalouksien tulo- ja menovaikutuksista.

Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot	5
1 Mitä tarkastettiin	11
2 Muodostavatko finanssipolitiikan ja työllisyyspolitiikan tavoitteet johdonmukaisen kokonaisuuden?	15
2.1 Työllisyys oli pääministeri Sipilän hallitusohjelmassa väline julkisen talouden tavoitteiden saavuttamiseksi	15
2.2 Työllisyysaste antaa heikosti tietoa julkisen talouden rahoitusaseman parantumisesta	17
2.3 Työllisyysastetavoite saavutettiin, mutta julkinen talous jäi alijäämäiseksi	21
3 Ohjataan työllisyyspolitiikan ja finanssipolitiikan toisiinsa kytkeytyviä toimia johdonmukaisena kokonaisuutena?	25
3.1 Työllisyyteen vaikuttavia toimia valmistellaan useissa ministeriöissä eikä niistä ole laadittu kokonaiskuvaa	26
3.2 Vaikutukset sosiaaliturvamenoihin riippuvat työllisyyden määrän lisäksi työllisyyden laadusta ja sosiaaliturvan tasosta	27
3.3 Verotuksen keventäminen työllisyystoimena maksaa ja kohdistuu laajasti jo työssä oleviin	36
3.4 Hallituskauden työllisyystoimet kohdistuivat taloudellisiin kannustimiin ja suurimmat taloudelliset panostukset olivat veronkevennykset sekä kilpailukyky sopimus	41
3.5 Työllisyyspolitiikan toimia valittaessa jää huomioimatta työttömien joukon heterogeisuus	44
4 Perustuvatko työllisyyspolitiikan tavoitteet ja toimenpiteiden valinta kattavaan ja ajantasaiseen tietopohjaan?	47
4.1 Työllisyyden vaikutukset julkiseen talouteen näyttäytyvät erilaisina sen mukaan, millä tasolla niitä tarkastelee	48
4.2 Toimien vaikutuksia on vaikea mitata ja seurata	52
Liite: Miten tarkastettiin	55
Viitteet	59



1 Mitä tarkastettiin

Työllisyyspolitiikka nostettiin pääministeri Sipilän hallituskaudella keskeiseksi keinoksi vahvistaa talouskasvua ja julkista taloutta. Työllisyyspolitiikalla on sekä suoria että välillisiä vaikutuksia valtiontalouteen. Valtion talousarvioissa varataan vuosittain työllisyysmäärärahoja työllisyyden edistämiseen ja työttömyyden vähentämiseen. Työllisyydestä riippuvia menoja ovat myös kehyksen ulkopuolella olevat työttömyyteen ja toimeentuloturvaan liittyvät tuet. Työllisyys ja vallitseva palkkataso vaikuttavat valtion saamiin tuloveroihin. Tammikuussa 2019 valmistuneessa raportissa¹ arvioitiin työttömyydestä sekä suoraan syntyviä kustannuksia että epäsuoria kustannuksia, kuten verotulojen menetystä, sosiaali- ja terveystalouden menoja sekä työttömien tulonmenetystä. Raportin mukaan vuonna 2016 työttömyyden laajat kustannukset koko kansantaloudelle olivat 10,8 miljardia euroa. Näistä kustannuksista 5,6 miljardia euroa koostuu työttömyysturvasta ja työvoimapalveluista. Verotulojen ja työttömyysvakuutusmaksujen osuus oli 4,1 miljardia euroa. Toimeentulotuesta ja asumistuesta työttömien osuudeksi arvioitiin 1,1 miljardia euroa.

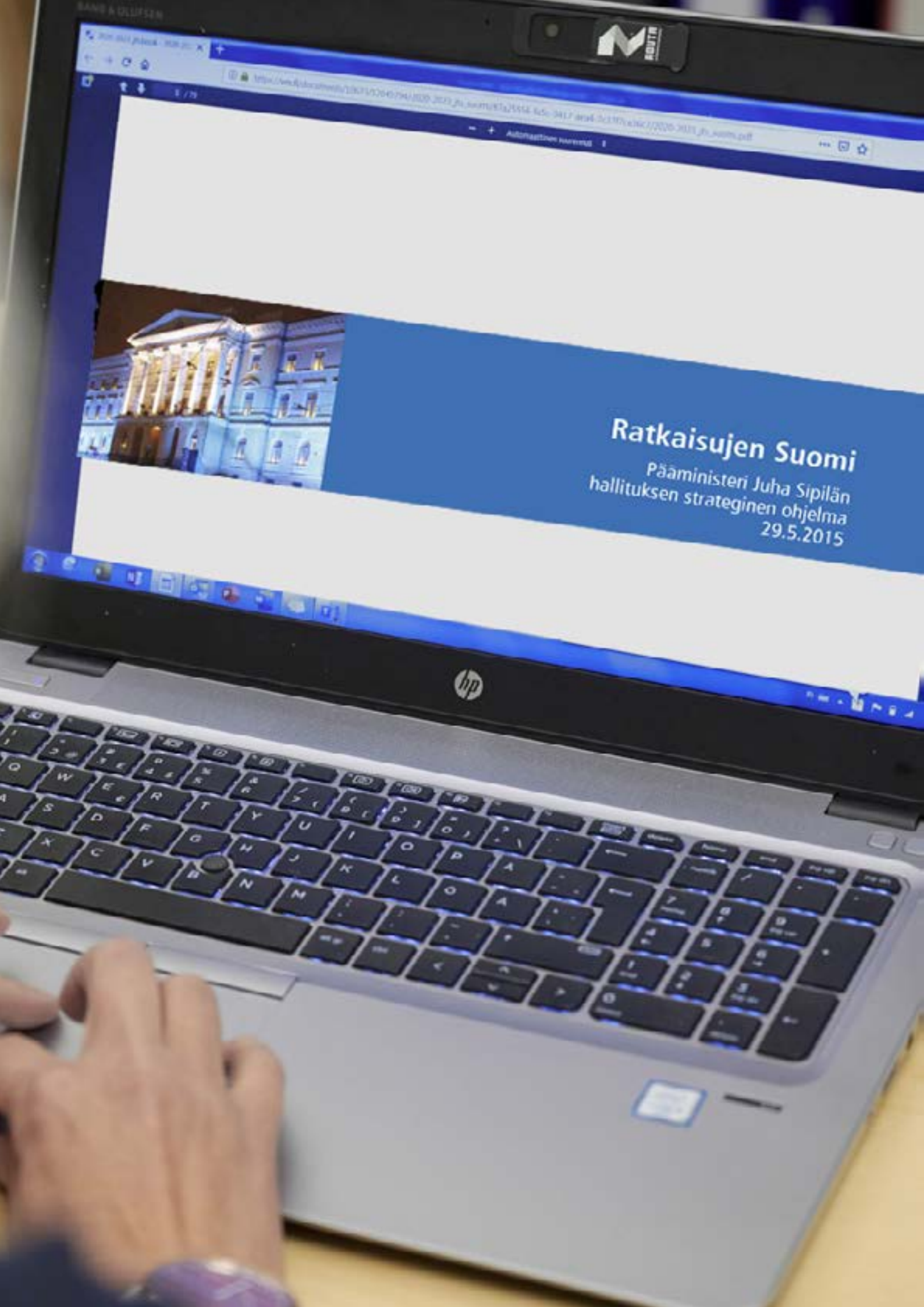
Tarkastuksen kohteena olivat Sipilän hallituksen työllisyyspolitiikan toimien valmistelu julkisen talouden vaalikausitavoitteiden ja kestäväyyden näkökulmasta sekä työllisyyteen liittyvien finanssipolitiikan toimien valmistelu. Tarkastuksessa arvioitiin, miten finanssipolitiikan toimia ja työllisyyspolitiikan toimia sovitettiin yhteen ja muodostavatko työllisyyspolitiikan ja finanssipolitiikan tavoitteet johdonmukaisen kokonaisuuden. Tarkastuksen kannalta keskeisiä EU-sääntelystä ja kotimaisesta finanssipoliittisesta lainsäädännöstä tulevia finanssipolitiikan tavoitteita ovat kestävyysvajeen alentaminen, julkisen talouden rakenteellinen jäämä ja sille asetettu keskipitkän aikavälin tavoite sekä työllisyysasteen nostaminen. Työllisyyspolitiikan toimilla tavoitellaan myös julkisen talouden tasapainoa vaikuttamalla suoraan työllisyysmenoihin ja tuloveroihin. Tarkastuksessa selvitettiin, miten finanssipolitiikan ja työllisyyspolitiikan yhteiset ja mahdollisesti erilaiset tavoitteet ja lähtökohdat otettiin huomioon Sipilän hallituksen päätöksenteossa ja miten julkisen talouden tasapainoa pyrittiin saavuttamaan työllisyyspolitiikan toimenpiteillä. Lisäksi tarkastuksessa selvitettiin, että tavoitteita asetettaessa ja toimia valittaessa hyödynnetään kattavasti saatavilla olevaa tietoa.

Tarkastus on osa Valtiontalouden tarkastusviraston Työllisyyden hoito-temaa. Teeman tavoitteena on tuottaa hyödyllistä ja relevanttia tarkastustietoa eduskunnalle ja hallinnolle tuloksellisen työllisyyden hoidon tukemiseksi. Teemasta on julkaistu aiemmin vuonna 2020 seuraavat tarkastukset: Työvoimapalvelujen tarjonta ja uudistukset 2015–2019, Vuoden 2013 TE-toimistouudistuksen vaikutukset ja Euroopan sosiaalirahaston hankerahoituksen myöntö, kohdentaminen ja seuranta ohjelmakaudella 2014–2020.

Tarkastuksen kriteereissä johdonmukainen kokonaisuus tarkoittaa sitä, että tavoitteet eivät ole ristiriidassa toistensa kanssa. Tavoitteet voidaan myös erottaa niiden saavuttamiseksi tarkoitetuista toimista. Tavoitteet ja toimet pitäisi sovittaa yhteen läpinäkyvässä ja koordinoitussa prosessissa, jossa ovat mukana kaikki keskeiset toimijat. Koordinoinnilla voidaan varmistua siitä, ettei toimilla ole keskenään vahvasti ristiriidassa olevia vaikutuksia. Kokonaisuuden ohjauksessa tulisi huomioida julkinen talous kokonaisuutena sekä yhteys mikrotasolta makrotasolle. Kattava ja ajantasainen tietopohja tarkoittaa sitä, että käytettävissä olevaa tietoa on hyödynnetty laajasti eikä merkittäviä tietokatveita ole havaittavissa. Tieto on riittävän luotettavaa ja objektiivista, ja se on tuotettu riittävällä laajuudella ja ymmärrettävästi tiedon käyttökohde huomioiden.

Tarkastuskysymyksiä oli kolme:

1. Muodostavatko finanssipolitiikan ja työllisyyspolitiikan tavoitteet johdonmukaisen kokonaisuuden?
2. Ohjataan työllisyyspolitiikan ja finanssipolitiikan toisiinsa kytkeytyviä toimia johdonmukaisesti kokonaisuutena?
3. Perustuvatko työllisyyteen liittyvät tavoitteet ja toimenpiteiden valinta kattavaan ja ajantasaiseen tietopohjaan?



Ratkaisujen Suomi

Pääministeri Juha Sipilän
hallituksen strateginen ohjelma
29.5.2015

2 Muodostavatko finanssipolitiikan ja työllisyyspolitiikan tavoitteet johdonmukaisen kokonaisuuden?

Pääministeri Sipilän hallitusohjelman tavoitteita olivat julkisen talouden tasapainottaminen ja työllisyysasteen nousu. Työllisyys oli hallitusohjelmassa keskeinen väline julkisen talouden tasapainon saavuttamiseksi. Hallitusohjelman tavoitteena oli nostaa työllisyysaste 72 prosenttiin, mikä oli yksi seuratuimmista talouspolitiikan mittareista hallituskauden aikana. Finanssipolitiikan ja työllisyyspolitiikan tavoitteiden välillä ei tarkastuksessa havaittu selkeitä ristiriitoja, mutta tavoitteiden saavuttamiseksi valitut keinot eivät myöskään välttämättä ole toisiaan tukevia. Työn verotuksen alentaminen työllisyyden nostamiseksi on keino, jossa työstä julkiselle taloudelle koituvia hyötyjä heikennetään.

Vaikka työllisyysastetta koskeva tavoite saavutettiin hallituskaudella, julkinen talous jäi alijäämäiseksi. Työllisyysaste kertoo, mikä on työllisten suhteellinen osuus saman ikäisestä väestöstä. Sen muutokset eivät juurikaan kuvaa sitä, mitä julkisen talouden rahoitusasemassa tapahtuu, koska työllisyysaste voi muuttua monen eri tekijän muutoksen kautta. Se voi kasvaa esimerkiksi osa-aikatyön lisääntyessä tai ikäryhmissä olevan väestön määrän muuttuessa. Myös ansiotasolla on merkitystä siihen, miten työllisyysaste vaikuttaa julkiseen talouteen.

Työllisyyden muutos vaikuttaa julkiseen talouteen pääosin verotulojen ja etuusmenojen kautta. Julkisen talouden menoihin voidaan vaikuttaa myös päätöksillä erilaisten menojen tasosta, ja julkisen talouden tuloihin voidaan puolestaan vaikuttaa myös verojärjestelmään ja veroasteisiin tehtävillä muutoksilla. Näillä muutoksilla voi olla julkisten tulojen ja menojen tasoon mittaluokaltaan samankaltaisia vaikutuksia kuin työllisyydessä tapahtuvilla muutoksilla.

2.1 Työllisyys oli pääministeri Sipilän hallitusohjelmassa väline julkisen talouden tavoitteiden saavuttamiseksi

Pääministeri Sipilän hallitusohjelmassa oli työllisyyteen liittyviä toimenpiteitä, joilla pyrittiin kestäväan julkiseen talouteen. Näitä olivat muun muassa työllisyyttä tukeva veropolitiikka ja työllisyyttä vahvistavat uudistukset. Veropolitiikassa linjattiin, että kokonaisveroaste ei nouse ja työn verotusta kevennetään. Veropolitiikan toimia olivat ansiotuloverotuksen kevennys ja kotitalousvähennyksen korottaminen. Lisäksi hallitusohjelmassa todettiin, että yhteiskuntasopimuksen ja palkkaratkaisujen tukemiseksi varaudutaan ansiotuloverotuksen lisäkevennyksiin.

Veroastetavoite rajasi osaltaan finanssipolitiikan keinoja julkisen talouden tasapainottamiseksi. Lisäksi linjaus ansiotuloveron keventämisestä rajasi keinoja entisestään. Nämä rajaukset mahdollisesti osaltaan ohjasivat siihen, että työllisyyden nosto nousi sote-uudistuksen ohelle keskeiseksi tekijäksi julkisen talouden rahoitusaseman parantamisessa. Työllisyyden nousun odotettiin kohentavan julkista taloutta.

Pääministeri Sipilän hallituksen talousohjelman tavoitteeksi asetettiin, että velkaantuminen suhteessa bruttokansantuotteeseen taittuu vaalikauden loppuun mennessä.² Finanssipolitiikan tavoitteet määräytyvät pitkälti EU:n asettamista finanssipolitiikan säännöistä ja kotimaisesta lainsäädännöstä. Ne edellyttävät, että hallitus tavoittelee tasapainoista julkista taloutta.

Pääministeri Sipilän hallitusohjelman keskeisimpinä työllisyys- ja finanssipolitiikan tavoitteina olivat työllisyysasteen nousu ja julkisen talouden vahvistuminen yhteensä 6 miljardilla eurolla vuoteen 2021 mennessä. Hallitusohjelma sisälsi 4 miljardin euron välittömät säästöpäätökset. Niiden lisäksi hallitusohjelmassa asetettiin 1,5 miljardin euron lisäsäästöt ja veronkorotukset, jotka toteutettaisiin, mikäli hallituksen tavoittelema yhteiskuntasopimus ei toteutuisi. Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2017–2020 todetaan myös, että yhteiskuntasopimuksella tavoitellaan sellaista talouden ja työllisyyden kasvua, että julkisen talouden rahoitusasema kohenisi 1–1,5 miljardia euroa.³ Vuosille 2019–2020 tehdyssä julkisen talouden suunnitelmassa esitetään, että kilpailukyky sopimuksella ja työn tarjontaa vahvistavilla toimilla on tavoiteltu sellaista talouden ja työllisyyden kasvua, että julkisen talouden rahoitusasema paranisi 2 miljardia euroa keskipitkällä aikavälillä.⁴

Pääministeri Sipilän hallitus otti valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuoron näkemykset hallitusohjelman pohjaksi. Hallitustunnusteluissa Juha Sipilän yksi kysymys koski sitä, onko puolueilla yhtenevä näkemys valtiovarainministeriön 19.3.2015 esittämästä Suomen taloudellista tilaa koskevasta tilannekuvasta ja esittämästä sopeutustarpeesta. Vuonna 2015 julkaisussa valtiovarainministeriön virkamiespuheenvuorossa Talouspolitiikan lähtökohdat 2015–2019 todetaan johdon kärkiviestinä, että ”[t]alouspolitiikan päähaaste on talouskasvun saaminen kestävästi viime vuosia paremmalle uralle. Tämä edellyttää parempaa työllisyys- ja tuottavuuskehitystä. Tässä onnistuminen on myös julkisen talouden vakautumisen kannalta ratkaisevaa.” Puheenvuorossa todettiin, että työn verotuksen ja sosiaaliturvan tulisi olla työntekoon kannustavia ja esitettiin pitkään jatkuvaa palkkamalttia. Perusteluina mainittiin yhtäältä finanssikriisistä seurannut korkea työttömyys ja julkisen talouden alijäämä, toisaalta heikko vientikehitys.

2.2 Työllisyysaste antaa heikosti tietoa julkisen talouden rahoitusaseman parantumisesta

Työllisyysaste oli Juha Sipilän hallituskauden yksi seuratuimmista talouspolitiikan mittareista. Hallitusohjelman tavoitteena oli nostaa työllisyysaste 72 prosenttiin. Työllisyysaste kuitenkin kuvaa ainoastaan työllisten suhteellista osuutta valitun ikäluokan väestöstä. Tämän vuoksi sen antama tieto työllisyyden laadusta jää verraten vähäiseksi, vaikka työllisyyden laadulla on kuitenkin merkitystä julkisen talouden kannalta. Työllisyysaste ei kerro työstä saatavasta toimeentulosta, yli- tai alityöllisyydestä tai siitä, kuinka paljon työllinen aiheuttaa tuottoja ja kuluja julkiselle taloudelle. Työllisyysasteen sisällä voi tapahtua muutoksia, joilla on vaikutusta julkiseen talouteen. Esimerkiksi osa-aikatyöllisten osuus voi muuttua tai työllisten jakautuminen korkean palkan ja tuottavuuden töiden ja matalan palkan ja tuottavuuden töiden välillä voi muuttua. Työllisyysaste voi muuttua myös pelkästään väestön ikärakenteen muutosten seurauksena. Vaikka työllisten lukumäärä säilyisi ennallaan, mutta ikäryhmässä olevan väestön määrä pienenesi, työllisyysaste kasvaisi. Sipilän hallitusohjelmassa oli myös työllisten lukumäärää koskeva tavoite, joka oli saada 110 000 työllistä lisää. Tällainen tavoite poissulkee sen, että työllisyysasetetta koskeva tavoite voitaisiin saavuttaa pelkästään ikäryhmässä olevan väestön muutoksella.

Aiemmat hallitukset ovat seuranneet työttömyysasteen kehitystä ja asettaneet tavoitteita työllisyyden sijaan työttömyydelle. Työllisyysasteen rinnalla on tärkeää tarkastella myös työttömyysastetta. Näkymä työttömyyteen voi vaihdella riippuen siitä, tarkastellaanko aktiivisesti työtä etsiviä työttömiä (Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen antama kuva) vai hallinnon rekistereihin kirjattuja työttömiä työnhakijoita (TE-hallinnon työttömien määrää kuvaava rekisteri). Työttömyysetuuksiin tehtyjen muutosten vuoksi rajanveto työllisen ja työttömän välillä on erityisesti jälkimmäisellä mitarilla kuvattuna häilyvä, sillä mukana on myös soviteltua työttömyyspäivärahaa saavia alityöllistettyjä, kuten osa-aikatyötä tekeviä sekä jonkin verran työttömyysetuuksilla opiskelevia tai yrittäjiä.

Työllisyyden mittarit

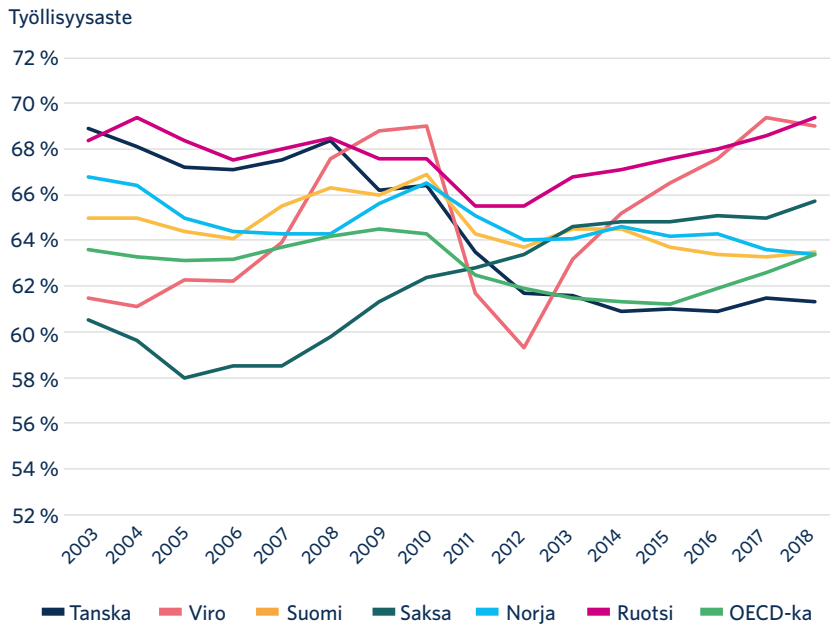
Työllisyysastetta mitataan Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksessa, joka tehdään haastattelututkimuksena. Työlliseksi määritellään henkilö, joka on tehnyt tutkimusviikolla ansiotyötä vähintään tunnin saadakseen rahapalkkaa, luontoisetua tai voittoa. Myös tutkimusviikolla työstä tilapäisesti pois ollut palkansaaja lasketaan työlliseksi, jos poissaolon syy on äitiys- tai isyysvapaa tai oma sairaus tai jos poissaolo on kestänyt alle kolme kuukautta. Näin ollen töistä sairauslomalla olevat luetaan työllisiksi riippumatta sairausloman kestosta. Yrittäjä tai samassa kotitaloudessa asuvan perheenjäsenen yrityksessä palkatta työskentelevä lasketaan työlliseksi riippumatta poissaolon pituudesta tai syystä. Työllisten määrä voi kasvaa, jos joko osa-aikatyöntekijöiden, kokoaikatyöntekijöiden tai yrittäjien määrä kasvaa. Työllisyysaste lasketaan seuraavalla kaavalla:

$$(\text{Työllisten lkm}/15\text{-}64\text{ vuotiaiden lkm}) \times 100 \%$$

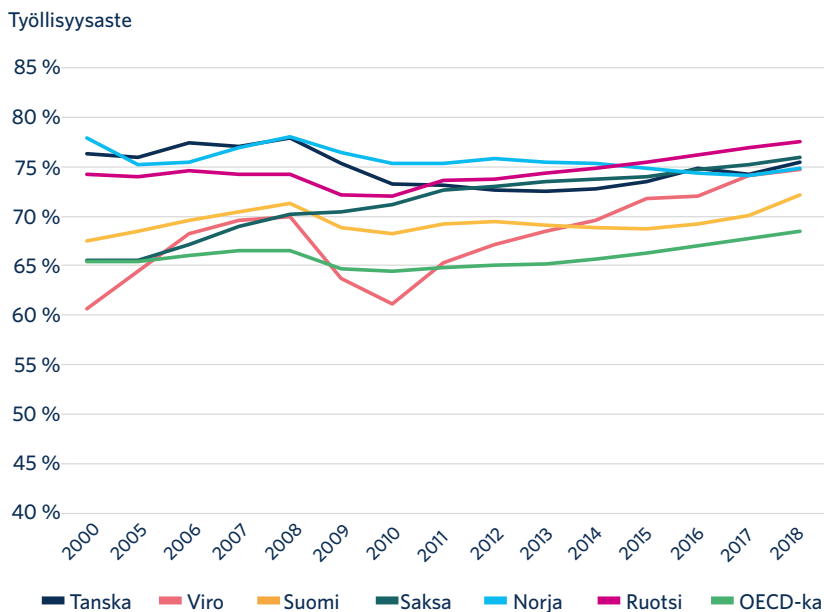
Työllisyysaste kasvaa, mikäli työllisten lukumäärä kasvaa tai 15-64-vuotiaiden lukumäärä pienenee. Työllisyysaste voidaan laskea myös eri ikäryhmille, kuten 20-74-vuotiaille tai 15-74-vuotiaille. Eri maiden välillä on hieman eroa siinä, ketkä tulkitaan tutkimuksessa työllisiksi. Suomessa esimerkiksi vanhempainvapaalla olevia ei lasketa työllisiksi, kun taas Ruotsissa heidät lasketaan työllisiksi, mikäli heillä on työpaikka, johon palata. Tällaiset pienet erot tilastointitavoissa vaikuttavat hieman myös eri maiden lukujen vertailtavuuteen. Koska Suomessa työlliseksi luetaan sellainen henkilö, joka on tehnyt tutkimusviikolla vähintään yhden tunnin töitä, työllisyysaste voi nousta, jos osa-aikatyötä tehdään runsaasti. Kun tarkastellaan kokoaikatyöksi muutettua työllisyysastetta, maiden väliset erot muuttuvat.

Työttömyyden seurannassa käytetään työvoimatutkimuksen lisäksi Työ- ja elinkeinoministeriön laatimaa työnvälitystilastoa työ- ja elinkeinotoimistojen asiakkaista: työ- ja elinkeinotoimistoihin ilmoittautuneista työnhakijoista (suurimpana ryhmänä työttömät työnhakijat), työnantajien työ- ja elinkeinotoimistoihin ilmoittamista avoimista työpaikoista sekä palveluista, joilla työnhakijoiden työllistymistä pyritään edistämään. TEM laskee myös vaikeasti työllistettävien määrää. Tähän lasketaan pitkäaikaistyöttömät, palveluista työttömäksi palaavat, toistuvasti palveluille sijoitetut ja rinnasteiset pitkäaikaistyöttömät (12 kk työttömänä 16 kk:n jaksolla). Työnvälitystilastojen tiedot kootaan yhteen kuukausittain julkaistavassa Työllisyyskatsauksessa.

Koska työllisyysasteeseen sisältyy myös osa-aikatyö, on sen rinnalla hyvä tarkastella myös kokoaikaekvivalenttia työllisyysastetta. Kuviossa 1 on kuvattu Suomen lisäksi muutamien maiden kokoaikaekvivalentti työllisyysaste, kuviossa 2 puolestaan työllisyysaste. Muihin maihin verrattuna Suomessa on alhainen työllisyysaste, mutta kokoaikaekvivalentti työllisyysaste on esimerkiksi Tanskaa korkeampi.

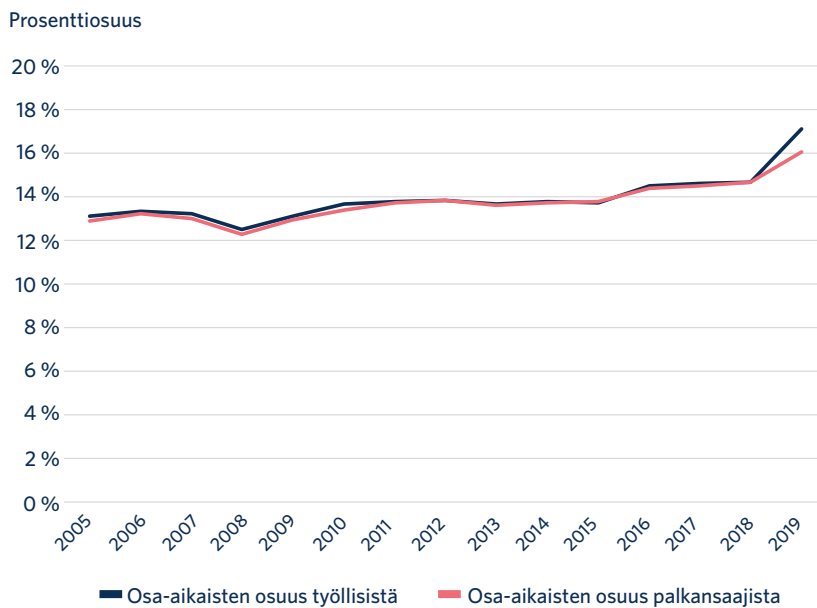


Kuvio 1: Kokoaikaekvivalentti työllisyysaste, 15-64-vuotiaat vuosina 2003-2018. Lähde: OECD.



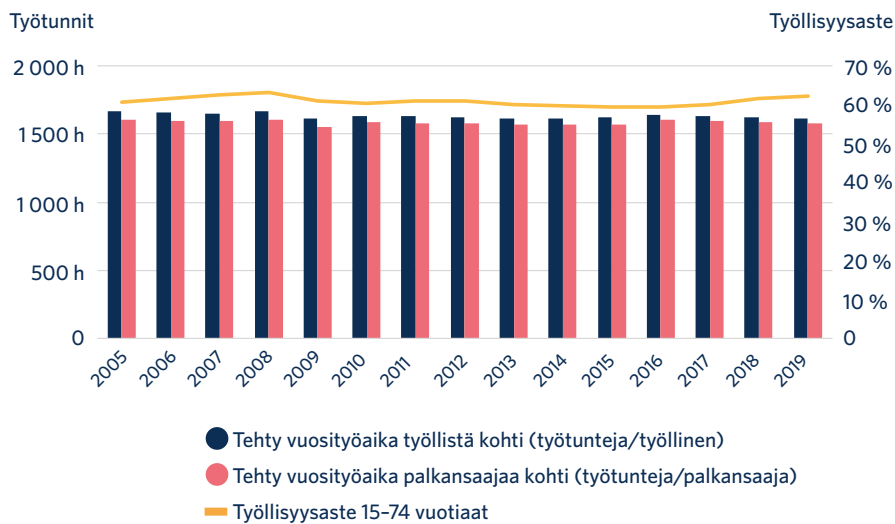
Kuvio 2: Työllisyysaste, 15-64-vuotiaat vuosina 2000-2018. Lähde: OECD.

Työvoimatutkimuksen tilastoista havaitaan että osa-aikatyötä tehdään entistä enemmän myös Suomessa.⁵ Kuviosta 3 voidaan nähdä, miten osa-aikaisten osuus työllisistä on kasvanut. Arvioita ei ole siitä, missä määrin osa-aikaisuuden kasvu johtuu työmarkkinoiden muutoksista tai etuuksien muutoksista. Työvoimatutkimuksen avulla kerätään tietoa siitä, kuinka moni on tehnyt osa-aikatyötä ja onko osa-aikaisuus vastentahtoista vai ei. Osa-aikaisuuden vastentahtoisuudella on vaikutusta työttömyysturvamenoihin, koska vapaaehtoisesti osa-aikaisilla ja niillä osa-aikaisilla, jotka eivät etsi ja ole valmiita vastaanottamaan kokoaikatyötä, ei ole oikeutta saada soviteltua työttömyysetuutta, kun taas vastentahtoisesti osa-aikaisilla on. Osa-aikaisten määrä voi vaikuttaa julkiseen talouteen myös verotulojen kautta. Mikäli osa-aikaisten tulotaso jää alhaiseksi, osa-aikaisten työllisyyden kasvu ei kasvata verotuloja yhtä paljon kuin kokoaikaisten.



Kuvio 3: Osa-aikaisten osuudet vuosina 2005–2019. Lähde: Työvoimatutkimus, Tilastokeskus.

Työllisyyttä ja sen laatua olisi hyvä tarkastella useilla mittareilla. Työllisyysasteen rinnalla voi seurata tehtyjä työtunteja työllistä ja palkansaajaa kohti vuositasolla. Se antaa kuvaa työllisyyden laadusta. Vaikka työllisyys on noussut, tehtyjen työtuntien määrä työllistä ja palkansaajaa kohden on hienan laskenut viime vuosina, kuten kuvio 4 osoittaa. Osa-aikaisuuden kasvu laskee tehtyjen työtuntien määrää työllistä kohti.

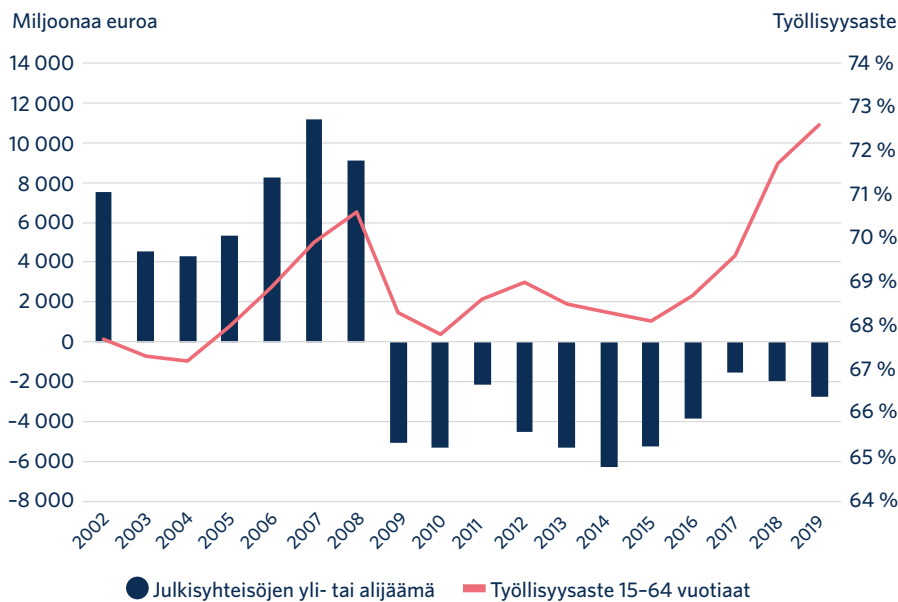


Kuvio 4: Tehdyt työtunnit vuodessa ja työllisyysaste vuosina 2005–2019 Lähde: Tilastokeskus, Työvoimatutkimus.

Osa-aikaisten määrän lisäksi myös ansiotaso vaikuttaa siihen, miten työllisyys vaikuttaa julkiseen talouteen. Ansiotasoa voi tarkastella ansiotasoindeksistä, joka seuraa sekä koko-aikaisten kuukausipalkkojen että tuntipalkkojen kehitystä. Osa-aikaisten ansiokehityksestä on kuitenkin haastavaa saada tietoa, sillä heidän ansiotasoaan seurataan ainoastaan tuntipalkan kehityksen avulla. Osa-aikaisilla ansiotasoon vaikuttaa kuitenkin myös tehtyjen tuntien määrä, joka voi vaihdella eri aikoina.

2.3 Työllisyysastetavoite saavutettiin, mutta julkinen talous jäi alijäämäiseksi

Pääministeri Sipilän hallitus saavutti työllisyysasteelle asettamansa tavoitteen. Lisäksi julkisen talouden rahoitusasema koheni vuoteen 2015 verrattuna, mutta julkisyhteisöillä oli vuonna 2019 vielä nimellinen alijäämä, joka oli 1,1 miljardia euroa. Tasapainotavoitteiden toteutumista on vaikea arvioida reaaliaikaisesti. Vaalikauden lopun julkisen talouden rahoitusasema voidaan todeta vasta jonkin ajan kuluttua hallituksen vaihtumisen jälkeen, kun tilastotiedot tuolta ajalta valmistuvat. Kuvioon 5 on kuvattu työllisyysasteen muutokset ja julkisen talouden rahoitusasema vuosina 2002–2019. Kuviossa on nähtävissä työllisyysasteen nousu ja julkisen talouden rahoitusaseman muutokset.



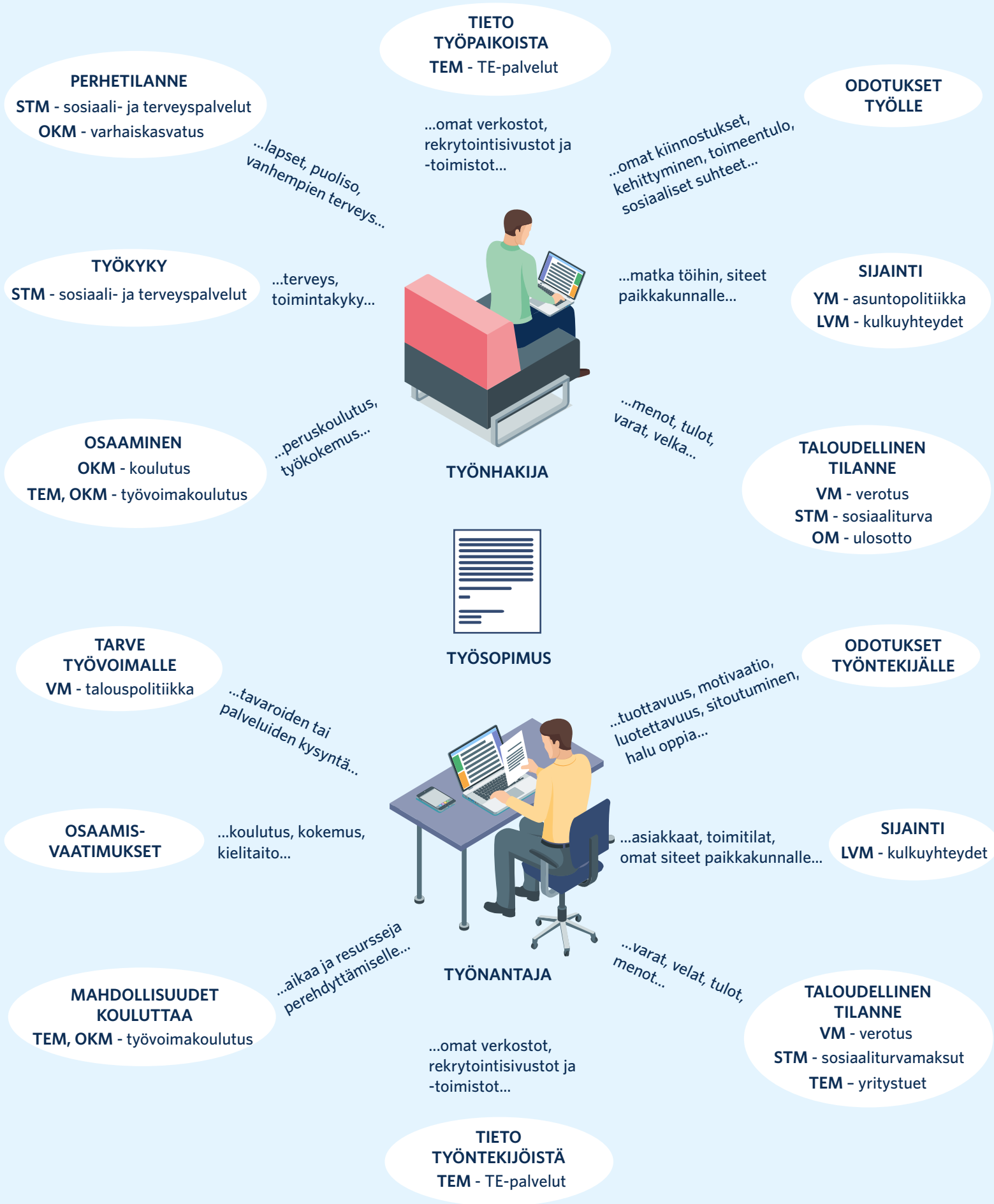
Kuvio 5: Työllisyysaste ja julkisyhteisöjen nimellinen jäämä vuoden 2019 hinnoin. Lähde: Tilastokeskus.

Julkinen hallinto voi politiikkatoimilla vaikuttaa työllisyysasteeseen, joten työllisyysastetavoite on tästä näkökulmasta perusteltu. Työllisyysasteessa tapahtuvat muutokset kytkeytyvät kuitenkin heikosti julkisen talouden tasapainottamisen tavoitteisiin siinä mielessä, että työllisyysastetta voidaan nostaa myös ilman merkittävää muutosta tai parannusta julkisen talouden tuloihin tai menoihin. Aktiivimalli on esimerkki politiikkatoimenpiteestä, jolla työllisyysaste voi nousta myös ilman, että julkinen talous tasapainottuu: näin olisi tapahtunut, mikäli kaikki työttömät olisivat aktivoituneet juuri riittävästi välttääkseen työttömyysetuuden määräaikaisten alentamisen 4,65 prosentilla, mutta eivät kuitenkaan riittävästi, jotta työttömyyskorvauksia olisi maksettu vähemmän. Tässä teoreettisessa tilanteessa työllisyysasteen nostamisen merkitys olisi voinut olla julkiselle taloudelle negatiivinen.

Työllisyys vaikuttaa julkisen talouden menoihin työttömyys- ja sosiaaliturvamenojen muutosten ja julkisen sektorin työvoimakulujen kautta. Menojen tasoon voidaan vaikuttaa myös päätöksillä. Työllisyys vaikuttaa verotuloihin sen mukaan, kuinka paljon työlliset saavat palkkaa ja kuinka paljon heillä on käytettävissään tuloja. Julkisen talouden tuloja voidaan säädellä myös verojärjestelmän ja veroasteiden muutoksilla. Näin ollen työllisyys on vain yksi tekijä, joka välillisesti vaikuttaa julkisen talouden rahoitusasemaan.

Työllisyysastetavoitteen kytkeytyminen julkisen talouden tasapainotavoitteeseen nojautuu siihen, että työllisyyden kasvu perustuu BKT:n kasvun mukanaan tuomaan työvoiman kysynnän kasvuun. Tämä oletus on myös keskeinen osa nk. peukalosääntöä ja laskentamalleja, joilla pyritään arvioimaan työllisyyden kasvun vaikutuksia julkiseen talouteen. Yhteyttä BKT:hen ei kuitenkaan tuoda kovin selkeästi esille työllisyystavoitetta asetettaessa. BKT:n kasvuun nojaavan työvoiman kysynnän edistäminen ei suoranaisesti ole valtion toimivallan piirissä, joskin sillä on selkeä rooli mahdollistamassa talouden rakenteita, jotka tukevat yritysten markkinaehtoista toimintaa ja kasvumahdollisuuksia.

Työsuhte syntyy usean asian yhteensopivuudesta -eri hallinnonalat edistävät tätä vastuualueillaan



3 Ohjataanko työllisyyspolitiikan ja finanssipolitiikan toisiinsa kytkeytyviä toimia johdonmukaisena kokonaisuutena?

Työllisyystavoitteen saavuttamiseksi käytettäviä keinoja on hyvä arvioida myös julkisen talouden kannalta, mikäli työllisyydellä tavoitellaan julkisen talouden tasapainoa. Työllisyyden ja julkisen talouden tasapainon tavoitteissa ei ole ristiriitaa, mutta työllisyyden parantamisen keinot voivat toimia julkisen talouden tasapainotavoitteen kannalta erisuuntaisesti. Menolisäyksiä sisältävien työllisyystoimien määrää rajoittaa valtion talousarvion menokehyssääntö, kun taas verotuksessa työllisyyden parantamiseen tähtäviä toimia ei rajoita kehyssääntö lainkaan. Veromuutosten tehokuutta olisi kuitenkin hyvä arvioida muiden työllisyystoimien rinnalla sen kustannukset huomioiden. Näin työllisyystoimia voitaisiin paremmin hallita kokonaisuutena.

Erilaisiin työllisyyttä parantaviin tekijöihin vaikutetaan päätöksillä, joita tehdään eri ministeriöissä ja virastoissa. Useille ministeriöille on asetettu erilaisia vastuita, jotka liittyvät työllisyyteen suoraan tai välillisesti. Jokainen ministeriö valmistelee omalle vastualueelleen kuuluvat työllisyyden parantamiseen tähtäivät toimet. Työllisyystoimista ja niiden vaikutuksista yksilöiden hyvinvointiin ja julkiseen talouteen olisi hyvä laatia kokonaiskuva, jonka avulla toimien valintaan ja valmisteluun saataisiin monipuolisempaa ja kokonaisvaltaisempaa tietoa. Työllistymistä edistävien palveluiden suunnittelua ja kohdentamista edesauttaisi myös aktiivisen työvoimapolitiikan toimien suunnittelu siitä lähtökohdasta, että tunnistetaan nykyistä tarkemmin erilaiset työttömien tai muutoin työmarkkinoilla haavoittuvassa asemassa olevien alaryhmät ja niitä koskevat työllistymisen esteet.

Työllisyysasteen muutos ei kerro, minkä verran verotulot tai sosiaaliturvamenot muuttuvat. Sipilän hallituskaudella työllisyysaste nousi, mutta ansioverotulot eivät juurikaan nousseet. Vaikka työttömyysturvamenot laskivat, sovitellun päivärahan osuus niistä kasvoi. Myös asumistuki- ja toimeentulotukitilastot antavat viitteitä siitä, että työllistyminen ei välttämättä vähennä sosiaalietuuksien tarvetta.

3.1 Työllisyyteen vaikuttavia toimia valmistellaan useissa ministeriöissä eikä niistä ole laadittu kokonaiskuvaa

Keskeisimpiä ministeriöitä työllisyystoimien valmistelussa pääministeri Sipilän hallituskaudella olivat sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö sekä valtiovarainministeriö. Työllisyyden hoidon painopiste siirtyi Sipilän hallituksen aikana aiempaa vahvemmin valtionvarainministeriöön, ja työllisyydellä pyrittiin julkisen talouden tasapainoon. Kun työllisyys on valittu keinoksi edistää talouspolitiikan tai finanssipolitiikan tavoitteita, valtiovarainministeriö voi ottaa suuremman roolin ja esittää konkreettisia toimia sekä tavoitteita myös työllisyyspolitiikan alueelle. Finanssi- ja talouspolitiikan tavoitteet voidaan nähdä hallituksen muita tavoitteita tärkeämpinä, koska niihin on sitouduttu EU:n kanssa tehdyissä sopimuksissa. Tällöin myös muiden ministeriöiden toimialueelle kuuluvat asiakokonaisuudet voivat nousta valtiovarainministeriön kiinnostuksen kohteeksi, mikäli niillä on yhteys sille keskeisiin politiikkatavoitteisiin.

Pääministeri Sipilän hallituskaudella valtiovarainministeriöllä oli näkyvä rooli myös työllisyystoimien valmistelussa. Valtiovarainministeriön kansliapäällikön vetämän kolmikantaisen työryhmän tehtävänä oli laatia yksi yhteinen esitys työllisyyden lisäämiseksi ja työttömyyden keston lyhentämiseksi. Työryhmätyön tuloksena tehtiin ehdotus aktiivimallista, jota koskeva hallituksen esitys valmisteltiin sosiaali- ja terveysministeriössä. Keinoja työllisyyden nostamiseksi valmisteltiin myös työ- ja elinkeinoministeriön työllisyyspakettityöryhmässä, ja työministeri teetti selvityksen työllisyyskokeiluista. Työllisyystoimet kohdistuivat pääosin työttömyysturvan muutoksiin, työnantajan kulujen alentamiseen ja verokannustimiin. Hallitusohjelmassa tavoitteeksi asetettu yhteiskuntasopimus, josta tuli sittemmin kilpailukyky sopimus, valmisteltiin työmarkkinajärjestöjen ja hallituksen kesken. Lisäksi TE-toimistoissa otettiin käyttöön määräaikaishaastattelut. Näiden toimien hallituksen esitykset valmisteltiin asianomaisissa ministeriöissä. Valtiovarainministeriön budjettiosaston rakenneyksikkö osallistui toimien vaikutusarviointeihin. Vaikutusarviointien laatiminen valtiovarainministeriössä on voinut vahvistaa sen asemaa.

Sektoriministeriöiden vahvuus on se, että ne tuntevat oman vastuualueensa. Ne kaikki tarkastelevat työllisyyttä hieman eri näkökulmista. Sosiaali- ja terveysministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön osa-alueet linkittyvät vahvasti toisiinsa, sillä toisen vastuulla on työttömien toimeentulon turvaava sosiaaliturva ja toisen vastuulla on työttömiä koskevat palvelut. Näitä koskeva yhteistyö tapahtuu työryhmissä, joissa on aina molempien ministeriöiden edustus.

Veromuutosten kaltaisten finanssipolitiikan toimien valmistelussa ei ole tehty juurikaan sovittelua muihin toimiin. Tähän voi olla yhtenä syynä se, että niitä ei rajoita menokehys. Lisäksi niiden toimeenpanosta vastaa Verohallinto, jonka palvelut eivät keskity työttömiin työnhakijoihin. Verotuksen ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen nähtiin kuitenkin pääministeri Sipilän hallitusohjelmassa mahdollisena keinona parantaa työllistymisen kannustimia. Näiden yhdistämistä ei kuitenkaan saatu edistettyä hallituskauden aikana.

Valtiovarainministeriöllä oli näkyvä rooli työllisyystoimien valmistelussa

Ministeriöiden työllisyyteen liittyvät vastualueet

Työllisyyteen vaikuttavat monet eri tekijät, kuten työmarkkinatilanne, taloustilanne, työvoimapolitiikka, koulutus, sosiaalipolitiikka ja talouspolitiikka. Näihin eri tekijöihin vaikutetaan päätöksillä, joita tehdään eri ministeriöissä ja virastoissa. Useille ministeriöille on asetettu erilaisia vastuita, jotka liittyvät työllisyyteen suoraan tai välillisesti. Työ- ja elinkeinoministeriölle kuuluu asetuksen tasolla suoraan työpolitiikan strategia, ohjaus ja toimeenpano. Valtiovarainministeriön tehtäviin kuuluu työllisyyteen välillisesti liittyviä asioita, kuten talous- ja rakennepolitiikan valmistelu ja toimenpiteiden vaikutusten arviointi, finanssipolitiikan tavoitteet, keinot ja arviointi, julkishallinnon ja julkisten palvelujärjestelmien kehittäminen sekä valtionhallinnon oma työantajatoiminta.

Asetuksen perusteella sosiaali- ja terveysministeriön tehtävä työllisyyden alueella liittyy ihmisten työkyvyn ylläpitoon, kun taas opetus- ja kulttuuriministeriöllä on vastuu koulutuksen järjestämisestä. STM:lle ja OKM:lle ei ole asetettu suoraan työllisyyteen liittyviä tavoitteita tai vastuita, mutta työllisyyden edistäminen huomioidaan käytännön työssä myös näissä ministeriöissä. Sosiaali- ja terveysministeriö vastaa sosiaaliturvasta, ja sille kuuluvat sekä sosiaaliturvaa koskeva lainsäädäntö että siihen kuuluvat menomomentit.

3.2 Vaikutukset sosiaaliturvamenoihin riippuvat työllisyyden määrän lisäksi työllisyyden laadusta ja sosiaaliturvan tasosta

Sosiaaliturvan ensisijainen tarkoitus on turvata ihmisten toimeentulo tilanteessa, jossa jokin estää heitä hankkimasta toimeentuloa itsenäisesti. Sosiaaliturvaa säädettäessä pyritään siihen, että se ei itsessään aiheuttaisi esteitä tai kannustinloukkuja työllistymiselle ja toimeentulon hankkimiselle. Sosiaaliturvan taso ja säännöt vaikuttavat työllisyyteen kannustimien kautta.

Työllisyyden merkitys julkiselle taloudelle ja yksilön hyvinvoinnille alenee, jos työllistyminen ei poista tarvetta sosiaaliturvaan, kuten soviteltuun työttömyysetuuteen ja asumistukeen. Työllisyyden nousu ei ole näkynyt juurikaan Kelan maksaman sosiaaliturvan laskuna, mutta se on kuitenkin voinut hillitä kulujen nousua. Koska työllisyysaste voi nousta myös osa-aikatyön kasvun vuoksi, sosiaaliturvamenot eivät pienene osa-aikatyön lisääntyessä siten kuin ne pienenisivät kokoaikatyön kohdalla. Tämä johtuu siitä, että ansiotasoa vaikuttaa maksettavaan sosiaaliturvaan, ja osa-aikaista tai matalapalkkaista työtä tekevät voivat tarvita toimeentulonsa turvaamiseksi myös sosiaaliturvaa, käytännössä soviteltua työttömyysetuutta, asumistukea ja/tai toimeentulotukea. Osittainen työllisyys voi pitkällä aikavälillä johtaa tilanteeseen, jossa ihminen pystyy irrottautumaan sosiaaliturvasta. Mikäli näin käy, on asiasta hyötyä pitkällä aikavälillä myös julkisen talouden kannalta. Lisäksi työllistyminen voi pitkällä aikavälillä ehkäistä vanhuusiän köyhyyttä, sillä se kartuttaa eläkettä enemmän kuin työttömänä olo.

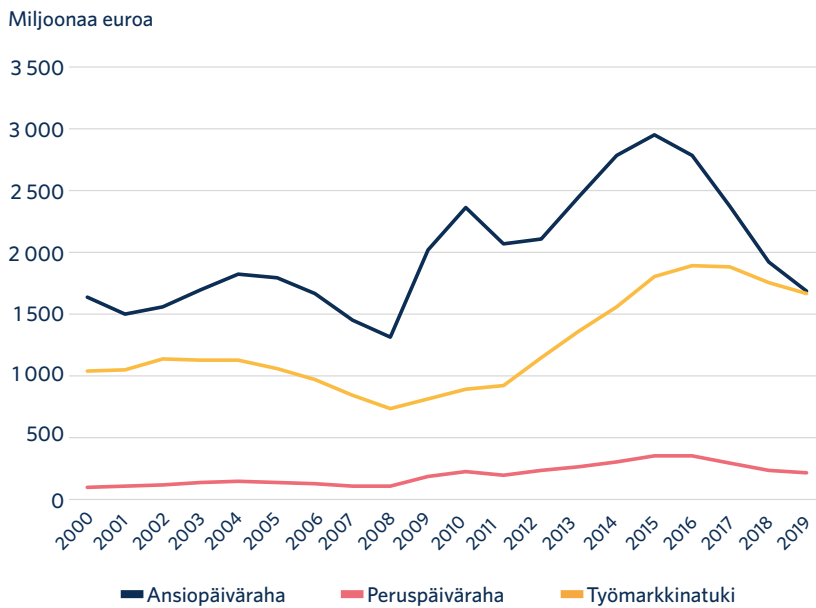
Työllisyyden määrän lisäksi työttömyysturvan taso vaikuttaa työttömyysturvamenojen määrään

Sipilän hallituskaudella työttömyysturvaan tehtävillä muutoksilla arvioitiin olevan työttömyysturvamenoja alentavia vaikutuksia myös siinä tapauksessa, etteivät ne lisää työllisyyttä. Useimmilla työttömyysturvaan tehdyillä muutoksilla pyrittiin muuttamaan taloudellisia kannusteita ottaa työtä vastaan. Työttömyysturvan ehtoihin tuli hallituskauden aikana seuraavanlaisia muutoksia:

- Työnhakualuetta laajennettiin ja työnhakijoilta vaadittiin aktiivisuutta.
- Työttömyysturvan tuli mahdollistaa aiempaa laajemmin opiskelu ja yrittäjänä toimiminen.
- Työttömyyspäivärahakautta lyhennettiin.
- Soviteltu työttömyysetuus muutettiin maksuperusteiseksi.
- Työttömyyden alun omavastuu-aikaa ensin pidennettiin ja sitten lyhennettiin aktiivimallin asettamisen yhteydessä.

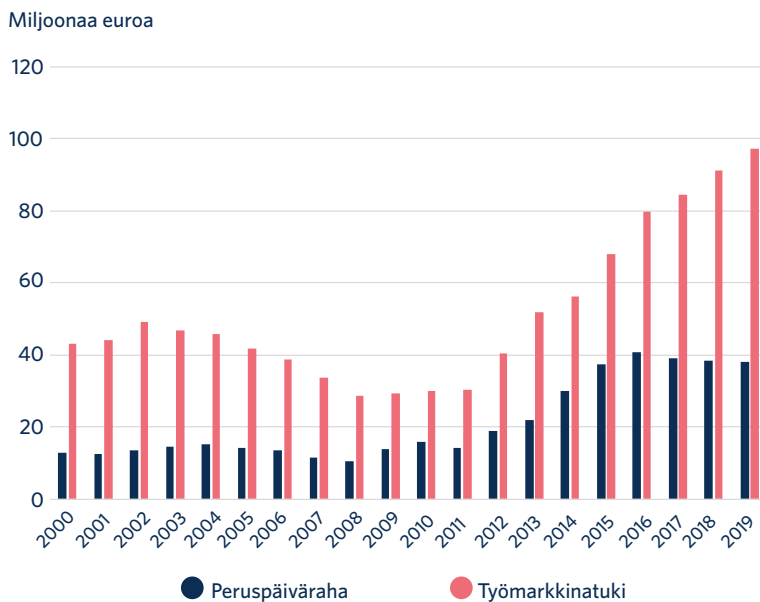
Työttömyysturvaan tehtyjen muutosten arvioitiin alentavan julkisen talouden työttömyysturvamenoja. Ansiosidonnaisen päivärahakauden lyhentämisen arvioitiin pienentävän ansiopäivärahamenoja 159 miljoonaa euroa, mutta lisäävän työmarkkinatukimenoja 81 miljoonaa euroa⁶, mikäli työnhakijat olisivat yhtä kauan työttömänä lakimuutoksen jälkeen kuin ennen lakimuutosta. Asumistukimenojen arvioitiin lisäksi nousevan 9 miljoonaa euroa ja toimeentulotukien nousevan 13 miljoonaa euroa, jos muutoksella ei olisi vaikutusta työllisyyteen. Vaikutusten arvioitiin tulevan täysimääräisiksi vuonna 2019. Aktiivimallin taloudelliset vaikutukset riippuivat siitä, miten mallin tavoitteet toimitivat. Mikäli työttömyysetuuden saajat eivät aktivoituisi enempää kuin lakia edeltävänä aikana, malli voisi tuoda julkiselle taloudelle 53 miljoonan euron säästön työttömyysetuuksien leikkauksina⁷. Mikäli malli lisää aktiivisuutta siten, että puolet ansiopäivärahan saajista ja peruspäivärahan saajista sekä neljännes työmarkkinatuen saajista aktivoituisi, säästöä julkiselle taloudelle tulisi 6 miljoonaa euroa.

Kuvio 6 osoittaa, että pääministeri Sipilän hallituksen aikana työttömyysturvakulut ovat alkaneet laskea työllisyyden kohentuessa. Kelan analyysin⁸ mukaan työttömyysturvakuluihin ovat vaikuttaneet työllisyyden lisäksi merkittävästi myös työttömyysturvaan tehdyt indeksijääditykset ja muut leikkaukset. Erityisesti ansiopäivärahakulut ovat laskeneet, ja ne ovat saavuttaneet työmarkkinatukikulujen tason. Samaan aikaan sovitellun työttömyysetuuden määrä on alkanut nousta. Työttömyyskassoja lukuun ottamatta kaikki työttömyysturvan rahoittajat (valtio, kunnat ja työllisyysrahasto) kuuluvat julkiseen talouteen. Työllisyysrahaston rahoitusasemaa säädetään lailla ja työttömyysvakuutusmaksujen taso määritellään sen rahoitusaseman mukaan. Työttömyysturvamenojen aleneminen on vaikuttanut erityisesti työllisyysrahaston rahoitusasemaan. Koska peruspäivärahan ja työmarkkinatuen menot eivät ole pienentyneet yhtä lailla kuin ansioturvameno, vaikutus kuntien ja valtion rahoitusasemaan on pienempi.

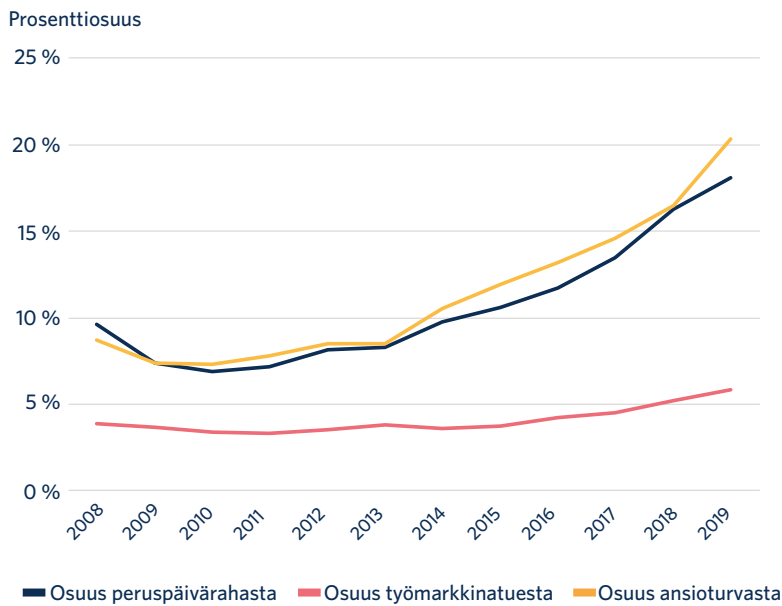


Kuvio 6: Maksettu työttömyysturva vuosina 2000–2019 vuoden 2019 hinnoin. Lähde: Kela

Sovitellun päivärahan määrä, saajat ja maksetut päivät ovat olleet kasvussa viime vuosien aikana.⁹ Kun tarkastellaan sovitellun työttömyysetuuden osuutta koko maksetusta työttömyysetuudesta, havaitaan kasvua kaikissa työttömyysetuuslajeissa. Kuvioista 7 ja 8 nähdään, että sovitellun päivärahan määrä ja osuus työttömyysturvasta on kasvanut myös Sipilän hallituskaudella, mikä kertoo osapäiväisen työn kasvusta.



Kuvio 7: Sovitellun päivärahan määrät perusturvan osalta 2000–2019 vuoden 2019 hinnoin. Lähde: Kela.



Kuvio 8: Sovitellun päivärahan osuus maksetusta työttömyysetuudesta. Lähde: Kela.

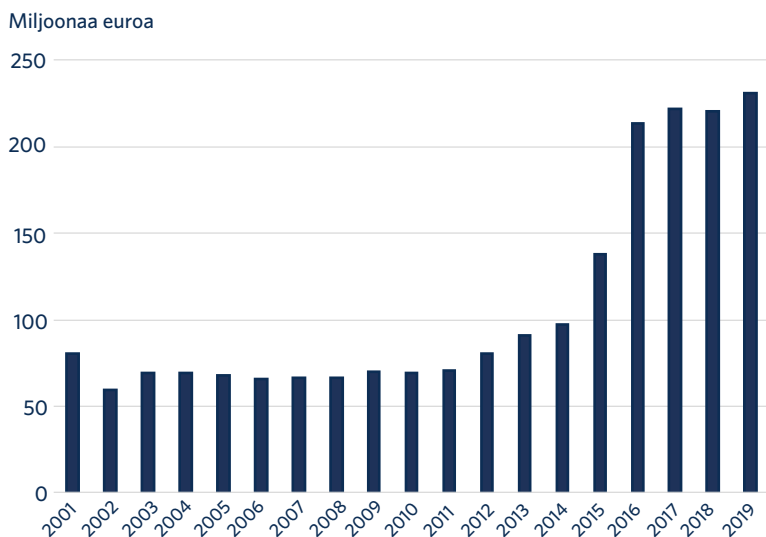
Koska työllisyysaste voi kasvaa sekä työttömien joukosta että työvoiman ulkopuolelta, työllisyyden kasvun vaikutuksia työttömyysturvakulujen kehitykseen on haastavaa arvioida. Mikäli työllisyys kasvaa lähinnä työvoiman ulkopuolelta, vaikutus työttömyysturvamenoihin on vähäisempi. Työllisyyden kasvun vaikutukset työttömyysturvamenoihin riippuvat osaksi siitä, millaisiin töihin työllistytään. Mikäli työttömät työllistyvät osa-aikatoihin, heillä on mahdollisuus saada soviteltua työttömyysetuutta. Siten pienipalkkaisuun osa-aikatoihin työllistyvien työttömyysturvakulut eivät pienene yhtä paljon kuin kokoaikaiseen tai korkeammin palkattuun työhön työllistyvien. Eniten työttömyysturvamenoihin vaikuttaa se, että työttömyysturvaa saanut työllistyy koko-aikatoihin.

Työttömyysturvan rahoitus

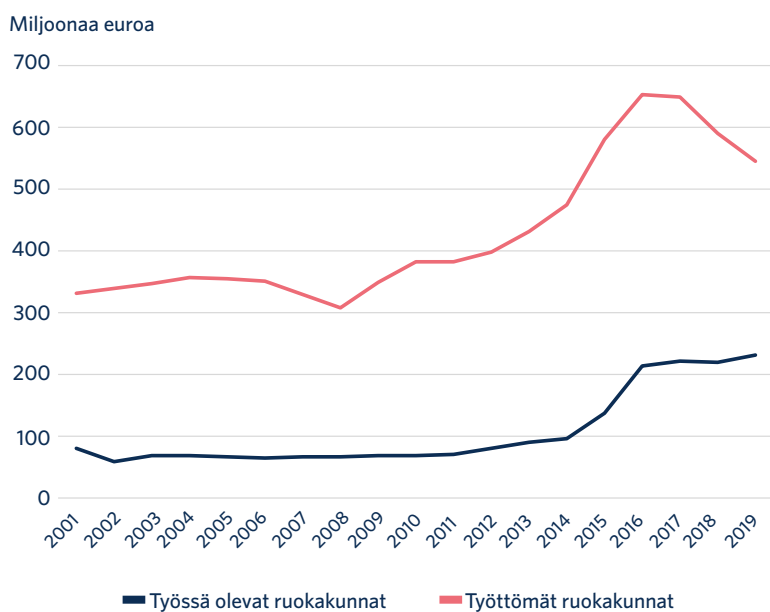
Työttömyysturva rahoitetaan työnantajien ja palkansaajien työttömyysvakuutusmaksuilla, työttömyyskassojen jäsenmaksuilla sekä kuntien ja valtion rahoituksella.¹⁰ Työllisyysrahastoon kerättävillä työnantajien ja palkansaajien vakuutusmaksuilla ja jäsenmaksuilla rahoitetaan lähinnä ansioturvaa. Valtio rahoittaa työttömyyskassojen maksamasta ansiopäivärahasta peruspäivärahaa vastaavan määrän. Työttömyyskassoihin kuulumattomien osalta työllisyysrahasto tilittää palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun kertymästä Kansaneläkelaitokselle työttömyysturvan peruspäivärahamenon rahoitukseen määrän, joka keskimäärin vastaa työttömyyskassoihin kuulumattomien työntekijöiden palkansaajan työttömyysvakuutusmaksuista kertyvää määrää. Tilitettävä määrä on enintään peruspäivärahamenon verran. Lisäksi Työllisyysrahasto rahoittaa vastaavalta osalta peruspäivärahaan liittyvän lapsikorotuksen ja korotusosan. Muilta osin peruspäivärahamenot rahoitetaan valtionosuudella. Työmarkkinatuki rahoitetaan valtion varoista 300 päivään saakka¹¹, minkä jälkeen se rahoitetaan puoliksi kunnan ja puoliksi valtion varoista 1 000 työttömyyspäivään saakka. Tämän jälkeen työmarkkinatuen saajan kotikunta rahoittaa työmarkkinatuesta 70 prosenttia ja valtio 30 prosenttia.

Työllisyyden muutosten vaikutus asumistuen kuluihin

Maksetun yleisen asumistuen kokonaismäärä on kasvanut 2010-luvulla. Tilastoista on havaittavissa myös, että työssäkäyville maksetun asumistuen kokonaismäärä on noussut vuodesta 2008 alkaen (kuvio 9). Työttömille ruokakunnille maksettava asumistuki on suuruudeltaan kuitenkin vielä huomattavasti suurempi verrattuna työssäkäyville ruokakunnille maksettuun. Työttömille ruokakunnille maksetun asumistuen kokonaismäärä on laskenut ja kasvanut työssä oleville ruokakunnille (kuvio 10).



Kuvio 9: Maksetun asumistuen määrän kehitys työssä olevilla ruokakunnilla vuosina 2001-2019 vuoden 2019 hinnoin. Työssä olevaksi ruokakunnaksi tilastoituu, jos vähintään puolet ruokakunnan tuloista muodostuu ansiotuloista. Lähde: Kela.



Kuvio 10: Maksetun asumistuen määrän kehitys työssä olevilla ja työttömillä ruokakunnilla vuosina 2001-2019 vuoden 2019 hinnoin. Lähde: Kela.

Mikäli työllistyminen ei vähennä kotitalouden asumistuen tarvetta, eivät asumistukikulut alene, vaikka työllisyys kohentuisikin. Syy työssä olevien asumistuen määrän kasvulle ei ole selvä. Vuonna 2015 asumistukea uudistettiin¹², ja tällä uudistuksella on ollut vaikutusta asumistuen määrän kasvuun.

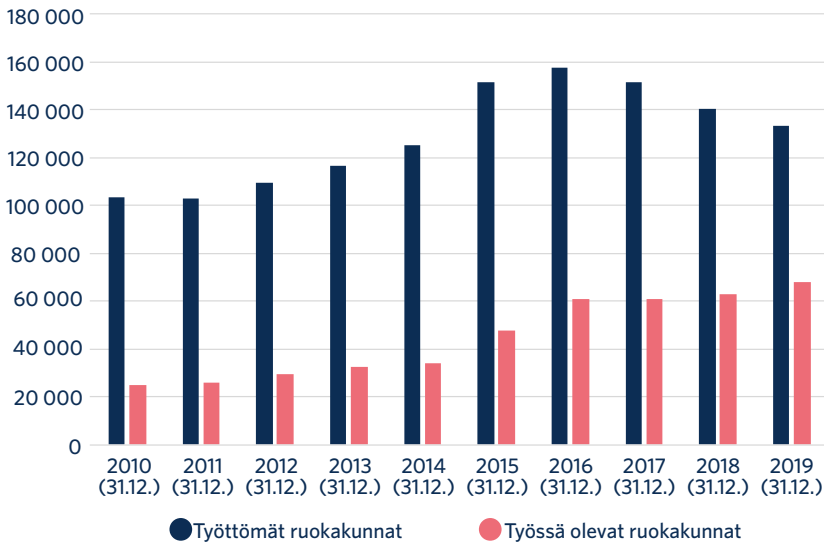
Asumistukiudistus 2015

Uudistuksessa yksinkertaistettiin asumistuessa hyväksyttävien enimmäisasumismenojen määrittelyä niin, että hyväksyttävien asumismenojen enimmäismäärään vaikuttavat ainoastaan asunnon sijainti ja ruokakunnan koko. Myös omavastuuosuuden määrittelyyn tuli muutoksia. Lisäksi määriteltiin uudelleen ne asumismenot, jotka otetaan huomioon, kun myönnetään tukea omistusasuntoon. Asumistukeen tuli myös 300 euron suuruinen ansiotulovähennys eli suojaosa. Uudistuksen jälkeen ruokakunnan omaisuudella ei ole ollut enää vaikutusta asumistuen määrään. Muutoksilla arvioitiin olevan suurempi vaikutus yksittäisen ruokakunnan saaman asumistuen tasoon eikä niinkään siihen oikeutettujen ruokakuntien määrään. Muutosten arvioitiin pitävän tuen tason ennallaan tai nostavan sitä 73 prosentissa ruokakunnista ja laskevan 27 prosentissa ruokakunnista.¹³

Kela on tutkimuksessaan tarkastellut asumistukea¹⁴ ja todennut, että asumistukimenojen kasvun yhtenä selityksenä on pidetty elokuussa 2015 käyttöön otettua ansiotulovähennystä. Kelan tutkimuksessa todetaan, että ansiotulovähennys ei kuitenkaan ole tärkein syy asumistuen määrän kasvuun, sillä 62 prosenttia saajamäärän kasvusta vuosina 2013–2016 selittyy kuitenkin ilman ansiotuloja olevilla ruokakunnilla, joihin ansiotulovähennys ei sinänsä ole vaikuttanut. Vuonna 2017 tuen piirissä olleiden ruokakuntien määrä jopa ilman uusia opiskelijatalouksiakin oli 45 prosenttia suurempi kuin vuonna 2013. Osa kehityksestä selittyy työllisyystilanteella, sillä työttömyysaste oli Suomessa korkeimmillaan vuosina 2014–2016.

Kelan tutkimuksen tarkastelujakso päättyi heinäkuuhun 2017. Sen jälkeen työssä olevien ruokakuntien määrä on kasvanut ja työttömien ruokakuntien määrä lähtenyt laskuun. Työssä oleville maksettavan asumistuen määrä on kuitenkin kasvanut myös vuoden 2017 jälkeen. On vaikea arvioida, selittyykö työssä olevien ruokakuntien määrän kasvu parantuneella työllisyystilanteella, osa-aikatyön lisääntymisellä vai ansiotulovähennyksellä vai niiden yhteisvaikutuksella. Asumistukimenot kuitenkin osoittavat, että työssäkäyvät ruokakunnat tarvitsevat toimeentulonsa tueksi asumistukea. Teas-hankkeessa tehdyssä mikrosimuloinnissa asumistukimenot pienenevät 470 miljoonaa, kun simuloinnissa työllistettiin kokoajatöihin, kun taas osa-aikatyösimulaatiossa ne pienenevät 146 miljoonaa euroa.¹⁵ Keskimääräisissä asumistuen määrissä ei ole tapahtunut juurikaan muutosta vuosina 2010–2019. Työssä oleville maksetun asumistuen kokonaismäärän kasvua selittää enemmän tukea saavien ruokakuntien määrän kasvu kuin keskimääräisen asumistuen kasvu (kuvio 11).

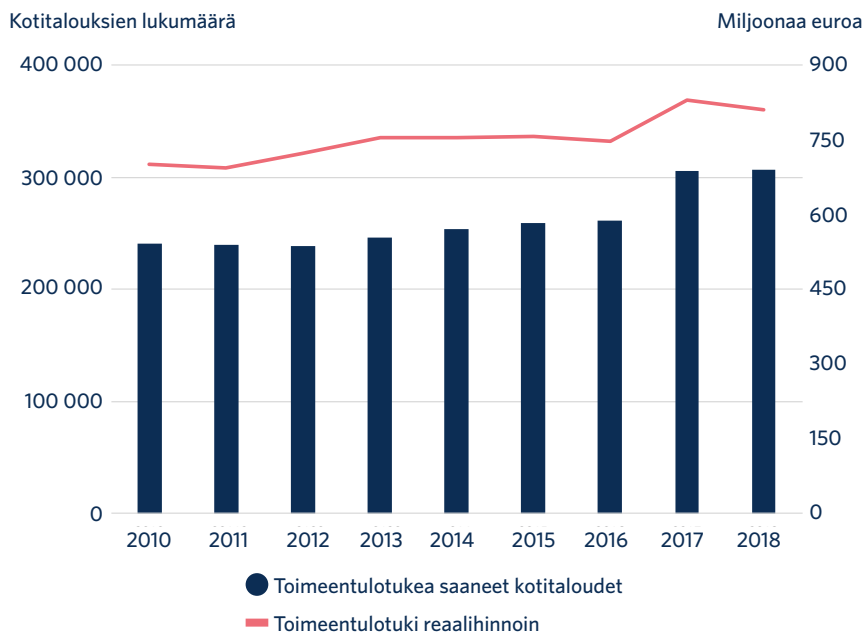
Ruokakuntien lukumäärä



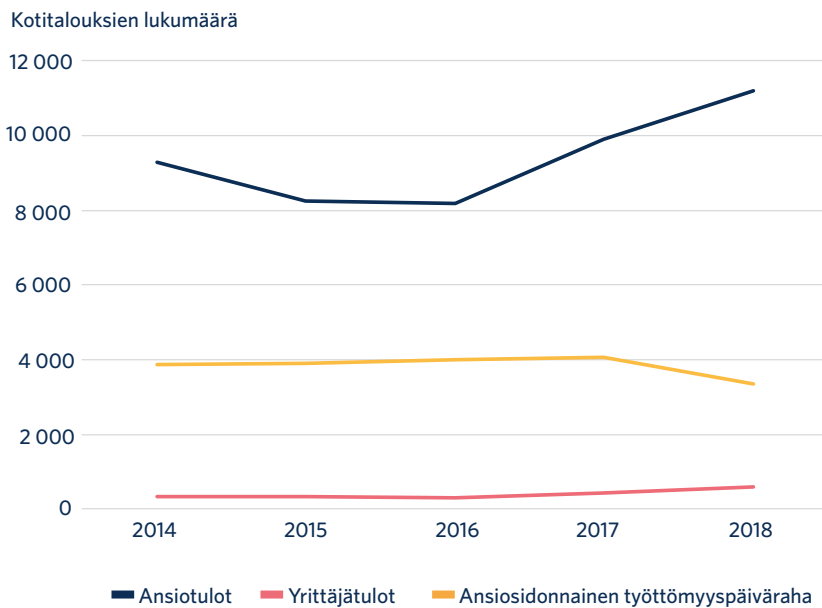
Kuvio 11: Asumistukea saavien ruokakuntien lukumäärän kehitys. Lähde: Kela.

Työllisyys ja toimeentulotuki

Toimeentulotuki on viimesijainen toimeentuloturvan muoto. Se on tarveharkintainen kotitalouskohtainen tuki, joka myönnetään yleensä kuukaudeksi kerrallaan. Tuki lasketaan kotitalouden välttämättömien menojen mukaan ja tukea maksetaan se määrä, jolla tuen tarpeessa olevan kotitalouden tukeen oikeuttavat menot ylittävät käytettävissä olevat tulot ja varat. Sipilän hallituskaudella toimeentulotukimenot eivät ole vielä merkittävästi laskeutuneet, vaikka työllisyys on noussut (kuvio 12). Perustoimeentulotuki siirrettiin Kelalle vuonna 2017, mutta täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta päättää edelleen kunta.¹⁶ Tämä siirto lisäsi osaltaan toimeentulotuen käyttöä. Myös aktiivimallin työttömyysturvan leikkauksilla ja työttömyysturvan ehtojen tiukentamisen aiheuttamilla karensseilla on voinut olla toimeentulotuen tarvetta lisääviä vaikutuksia. Vaikka yleisesti kannustimet satunnaisen ja osa-aikatyön vastaanottamiseen ovat hyvät, kannustimet voivat olla heikot perusturvasaajille, joiden kotitalouksissa saadaan tarveharkintaisia etuuksia. Ansiotuloja ja yrittäjätuloja saaneiden kotitalouksien, jotka saivat myös toimeentulotukea, määrä on hieman noussut vuosien 2015–2018 aikana (kuvio 13).



Kuvio 12: Toimeentulotukimenot ja toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien määrä vuosina 2010-2018. Lähde: THL.



Kuvio 13: Toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien tulolähteet 2014-2018. Lähde: THL.

3.3 Verotuksen keventäminen työllisyystoimena maksaa ja kohdistuu laajasti jo työssä oleviin

Valtion ja kuntien talous rahoitetaan pääosin verotuloilla. Työllisyyden taso ja laatu vaikuttavat verotuloihin, ja verotuksen taso voi vaikuttaa työllisyyden kannustimiin. Vaikka työllisyyden kasvulla on positiivinen vaikutus julkiseen talouteen, merkitystä on myös sillä, mistä syystä työllisyys kasvaa ja minkä hintaisia työllisyyden kasvattamisen keinot julkiselle taloudelle ovat. Veronkevennykset työllisyyden nostamiseksi voivat tulla julkiselle taloudelle kalliiksi, jos niiden dynaamiset vaikutukset eivät riittävästi kompensoi menetettyjä tuloja. Kun työllisyyttä edistäviä toimia valmistellaan, valtion talousarviota koskeva menokehys rajoittaa suoria menolisäyksiä mutta ei rajoita verotuksen muutoksia. Tämä voi kannustaa toimien valinnassa verotuksen muutoksiin menolisäyksiä enemmän. Tuloverojen kevennykset kohdistuvat sekä työllistyviin että jo työssä oleviin. Suurin osa tuloverojen kevennyksistä koituvista tulonmenetyksistä aiheutuu mahdollisesti jo työssä olevien verotuksen laskusta. Veronkevennyksillä pyritään tekemään työnteosta taloudellisesti kannattavampaa ja siten luomaan kannustimia työllistymiseen. Veronalennukset lisäävät kuluttajien ostovoimaa ja siten kulutuskysyntää, mikä puolestaan lisää talouskasvua. Myös tätä kautta veronkevennyksillä voi olla työllisyyttä lisäävä vaikutus. Työllistyminen voi kuitenkin koskea suhteellisen pientä joukkoa, vaikka veronkevennyksistä aiheutuva valtion tulojen lasku voi olla suuri.

Hallitusohjelman veronkevennyksillä pyrittiin edistämään talouskasvua ja työllisyyttä. Ansiotuloveronkevennyksistä aiheutuvia verotulon menetyksiä rahoitettiin haittaverojen korotuksilla. Pääministeri Sipilän hallituskaudella tehtiin ansiotuloverotukseen kevennyksiä vuosittain. Työtulovähennystä ja kunnallisverotuksen perusvähennyksen enimmäismäärää korotettiin. Työtulovähennyksen enimmäismäärä nousi hallituskaudella 1 010 eurosta 1 630 euroon. Työtulovähennys on verosta tehtävä vähennys, ja se tehdään ensisijaisesti valtion ansiotuloverosta. Jos valtion ansiotulovero ei riitä vähennyksen tekemiseen, vähennys tehdään kunnallisverosta, sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksusta ja kirkollisverosta kyseisten verojen suhteessa. Puhdas ansiotulo, josta työtulovähennystä ei enää tehdä, nousi Sipilän hallituskaudella 120 000 eurosta 128 400 euroon. Lisäksi tuloveroasteikoihin tehtiin muutoksia.

Pääministeri Sipilän hallituksen tekemien veromuutosten hallitusten esitysten vaikutusarviointien mukaan valtion ja kuntien verotuloihin tehtiin vuositasolla leikkauksia seuraavasti:

Taulukko 1: Henkilötuloveroihin tehtyjen alennusten kustannukset pääministeri Sipilän hallituskaudella

Hallituksen esitys	Vaikutus verotuloihin, miljoonaa euroa
HE 31/2015	-562
HE 135/2016	-772
HE 107/2017	-505
HE 124/2018	-499

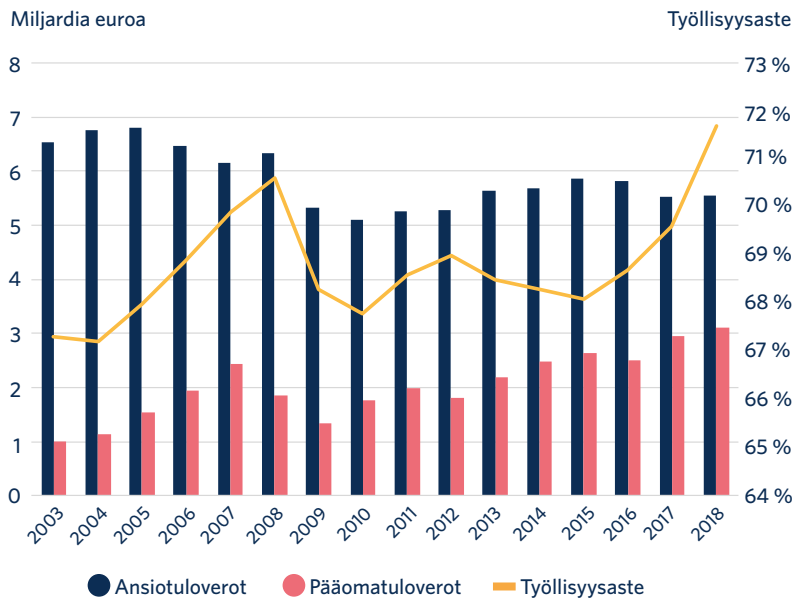
Laskelmat ovat staattisia arvioita, eivätkä ne huomioi dynaamisia vaikutuksia, kuten mahdollista työllisyyden kasvua. Dynaamisten vaikutusten vuoksi verotulojen aleneminen on usein arvioita alhaisempaa. Näiden ansioverotulojen menetysten kompensoimiseksi kiristettiin haittaveroja. Veromuutoksille arvioitiin seuraavanlaisia vuosittaisia verotuottoja:

Taulukko 2: Valmisteverotukseen tehtyjen muutosten arvioidut vaikutukset verotuloihin pääministeri Sipilän hallituskaudella

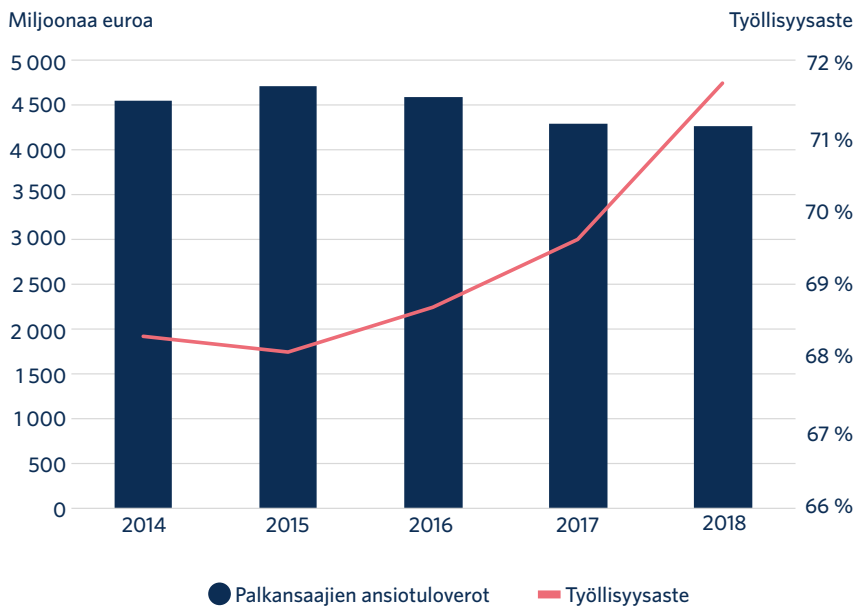
Hallituksen esitykset	Vaikutus verotuloihin, miljoonaa euroa
HE 34/2015 energiaverot	75
HE 135/2015 auto- ja ajoneuvovero	-31 (autovero) 100 (ajoneuvovero vuodesta 2017)
HE 36/2015 tupakkaverot	68
HE 35/2015 jäteverot	5
HE 137/2016 makeisverot	-102
HE 136/2016 polttoaineverot	100
HE 169/2017 alkoholiverot	100
HE 138/2017 polttoaine ja energiaverot	45
HE 110/2017 tupakkaverot	135

Kilpailukyky sopimukseen liittyi useita verotuloja alentavia toimia

Sipilän hallituskaudella valtion palkansaajien ansiotulooverokertymä aleni hieman verrattuna aikaisempiin vuosiin sen jälkeen, kun kilpailukyky sopimuksen toimenpiteet tulivat voimaan 2017. Kilpailukyky sopimus vaikutti monella tapaa verotuloja alentavasti. Se pysäytti hetkeksi ansioiden nousun, ja sopimuksen edistämiseksi päätettiin tehdä mittavat veronalennukset. Lisäksi työntekijöiden sosiaaliturvamaksujen nousu alensi verotettavan ansiotulon määrää niiden vähennyskelpoisuuden vuoksi. Tätä ansiotuloerojen pienentymistä on kompensoinut muiden verotulojen nousu (esim. pääomatuloerot, yhteisövero ja arvonnäkövero). Kuviossa 14 on nähtävissä vuoden 2017 ansioverotulojen aleneminen työllisyyden kasvusta huolimatta.



Kuvio 14: Valtion ansio- ja pääomatuloverojen kehitys sekä työllisyysaste. Lähde: Verohallinto ja Tilastokeskus.

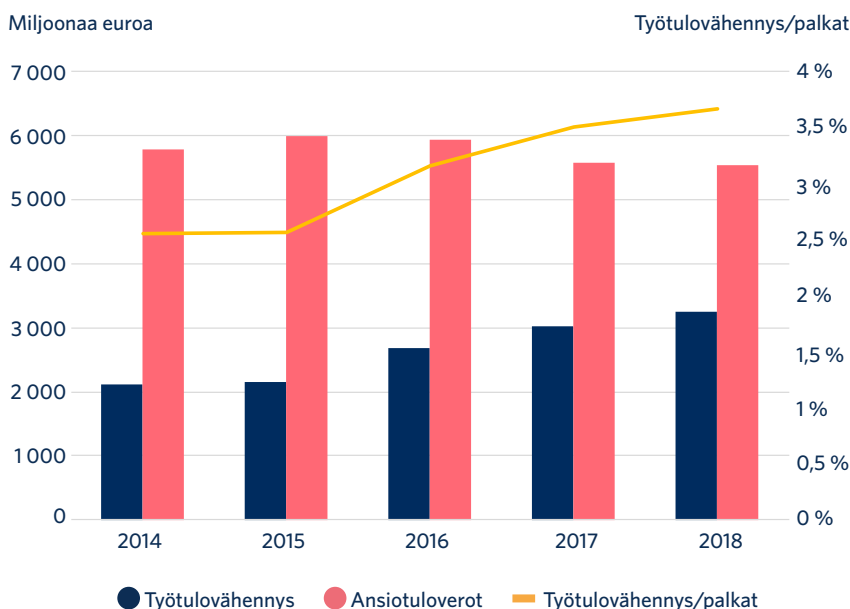


Kuvio 15: Palkansaajien valtion ansiotuloverojen ja työllisyysasteen kehitys vuosina 2014–2018 vuoden 2018 hinnoin. Palkansaajaksi luetaan henkilö, jonka palkkatulot ovat yli 10 000 euroa ja jolla palkkatulojen osuus on yli 50 % veronalaisista kokonaistuloista. Lähde: Verohallinto ja Tilastokeskus.

Edellä olevista kuvioista (kuviot 14 ja 15) on havaittavissa, että työllisyysasteen muutokset eivät aina johda samansuuntaiseen muutokseen ansioverotuloissa. Myös päätökset verotuksen tasosta vaikuttavat siihen. Lisäksi ansioverotuloihin ei vaikuta ainoastaan se, kuinka moni saa ansiotuloa. Koska Suomen ansiotulojen verotus on progressiivista, ansioverotuloihin vaikuttaa myös se, millainen ansiotaso työllisillä on ja millaisella ansiotasolla työllisyyden muutos tapahtuu. Kun palkkasumma kasvaa, verotulot kasvavat. Jos palkkasumman kasvu johtuu työllisyyden paranemisesta, kasvaa ansiotuloverokertymä suunnilleen samassa suhteessa kuin palkkasumma, mikäli työlliset jakautuvat eri tuloluokkiin kuten aikaisemminkin. Mikäli palkkasumma kasvaa keskiansioiden nousun vuoksi, on verotulojen kasvu progression takia nopeampaa kuin palkkasumman kasvu.¹⁷ Verotulot työn verotuksesta voivat näin ollen kasvaa joko työllisyyden kasvun tai palkkojen nousun johdosta. Palkat voivat puolestaan nousta esimerkiksi tuottavuuden kasvun myötä.

Erilaisilla verovähennyksillä luodut työllistymisen kannusteet ovat vaikeasti havaittavissa

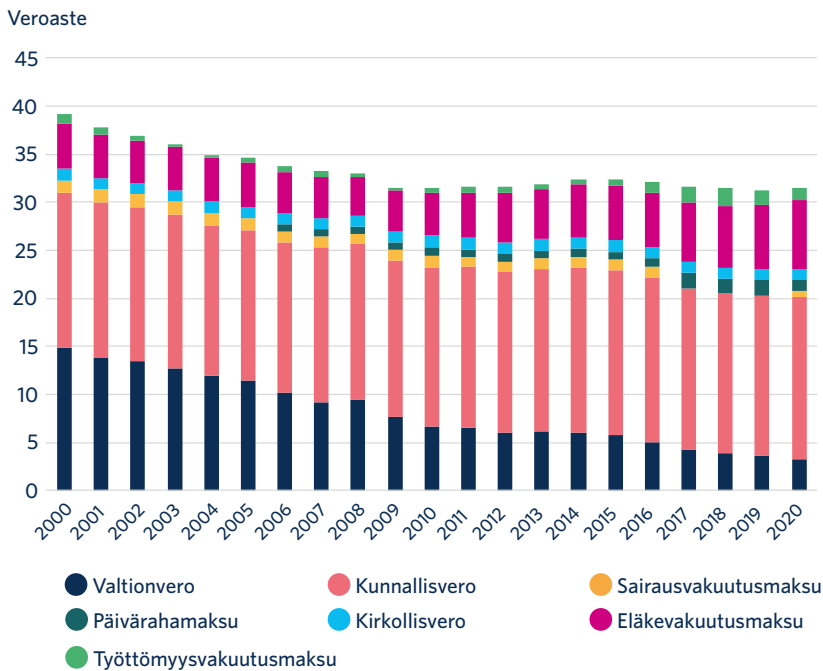
Verotuloihin vaikuttavat voimassa olevat veroasteet ja verojärjestelmä vähennyksineen. Palkkatulosta tehtävät vähennykset vaikuttavat verotulojen suuruuteen. Erilaiset vähennykset tekevät järjestelmästä monimutkaisen ja vaikeasti ymmärrettävän. Vähennyksiin sisältyvä kannustin voi olla vaikeasti havaittavissa. Työn verotusta on kevennetty useita kertoja viime vuosikymmenillä muun muassa erilaisilla vähennyksillä. Esimerkiksi työtulovähennystä on kasvatettu vuosikymmenien aikana ja Sipilän hallituskaudellakin vuosittain. Työnteon verokannustimet ovat näin ollen kohentuneet. Kuvio 16 nähdään, että työtulovähennys on vuosittaisten muutosten myötä kasvanut suhteessa palkkoihin.



Kuvio 16: Palkkojen, ansiotuloverojen ja työtulovähennyksen kehitys 2014–2018 vuoden 2018 hinnoin. Lähde: Verohallinto ja Tilastokeskus.

Koska työtulovähennyksen vuoksi etuustuloja verotetaan kireämmin kuin palkkatuloja, voivat verotulot jopa vähentyä, mikäli etuustuloilta työllistytään alhaisen palkkatason töihin. Kun esimerkiksi tarkastellaan Verohallinnon veroprosenttilaskurilla 14 500 euron vuosituloista vuonna 2020 maksettavia veroja, havaitaan, että palkkatuloista ei makseta lainkaan tulo-veroja, kun taas etuustuloista maksettava vero on 2 683,12 euroa.¹⁸ Sosiaalivakuutusmaksuja maksetaan kuitenkin jo pienemmistä tuloista. Työllisyyden kasvun vaikutusta verotuloihin on haastavaa arvioida, koska on vaikea ennustaa, mille palkkatasolle työllistytään, minkä verran töitä tehdään ja mistä työllisten kasvu tulee.

Työtuloista perittävien eri verojen ja maksujen veroasteet ovat vaihdelleet eri vuosina. Valtion ansiotuloveron veroaste on pienentynyt hieman. Myös verokynnys on noussut, mikä tekee haastavaksi pienituloisten verotuksen kevennyksen. Kilpailukyky sopimus kasvatti sosiaalivakuutusmaksujen osuutta palkansaajan verotuksesta (kuvio 17). Sairausvakuutuksen päivärahamaksu sekä työttömyys- ja eläkevakuutusmaksu ovat verotuksessa vähennyskelpoisia menoja, ja niiden kasvu pienentää ansiotulojen veropohjaa ja siten valtion sekä kunnan ansioverotuloja.



Kuvio 17: Keskituloisen palkansaajan keskimääräinen veroaste vuosina jaettuna eri lajien veroasteisiin 2000–2020. Lähde: Valtiovarainministeriö.

Veroja kerätään työtulojen lisäksi myös muista lähteistä, kuten kulutuksesta, pääomatuloista ja yritystuloista. Pääministeri Sipilän hallituskaudella verotuksessa rajoitteena oli päätös siitä, että kokonaisveroaste ei saa nousta. Lisäksi tavoitteena oli työn verotuksen keventäminen ja se, että verotusta painotetaan enemmän kulutukseen. Ansiotuloverojen taso voi vaikuttaa kulutusverojen kertymään. Jos palkkaa verotetaan vähemmän, rahaa jää enemmän kulutukseen, jota verotetaan myös. Näin ollen ansiotuloverokertymän pienentyessä kulutusverokertymä voi kasvaa. Kulutusverokertymän muutoksen arviointi on kuitenkin haastavaa. Se, kuinka paljon verotuloja kertyy kulutuksesta, riippuu monesta tekijästä, kuten säästämisasteesta ja siitä, kuinka suuri osa kulutuksesta tapahtuu Suomessa. Lisäksi kulutusverokertymään vaikuttaa se, minkä verokannan tuotteita ja palveluita kulutetaan.

3.4 Hallituskauden työllisyystoimet kohdistuivat taloudellisiin kannustimiin ja suurimmat taloudelliset panostukset olivat veronkevennykset sekä kilpailukykysojimus

Pääministeri Sipilän kaudella työllisyyden nostamiseksi tehdyt toimet kohdistuivat pitkälti työnteon taloudellisiin kannustimiin siten, että työttömyysturvaa leikattiin ja työn verotusta kevennettiin. Hallituskauden merkittävimpiä työllisyyden parantamiseen tähtääviä toimia olivat

- työttömyyspäivärahauden lyhentäminen
- määräaikaishaastattelut
- aktiivimalli
- työn verotuksen keventäminen
- kilpailukykysojimuksen syntymisen tukeminen.

Näiden lisäksi työllisyyden kasvua pyrittiin edistämään useilla pienemmillä muutoksilla. Sipilän hallituskaudella muutettiin esimerkiksi palkkatuen rahoitusta sekä varhaiskasvatusmaksuja ja niiden perusteita. Lisäksi laajennettiin työttömän työnhakijan velvoitetta ottaa vastaan työtä ja muutettiin karenssia. Soviteltu työttömyysetuus muutettiin maksuperusteiseksi. Lisäksi pidennettiin koeaika ja mahdollistettiin pitkäaikaistyöttömän palkkaaminen määräajaksi ilman, että määräaikaisen työsopimuksen tekeminen edellyttää perusteltua syytä.

Suurimmalla osalla edellä mainituista toimista pyrittiin vaikuttamaan työvoiman tarjontaan ja taloudellisiin kannusteisiin ottaa vastaan työtä. Kilpailukykysojimuksella pyrittiin puolestaan parantamaan työvoiman kysyntää, eli työnantajan taloudellisia mahdollisuuksia palkata lisää työvoimaa. Työnhakijoiden palveluihin uudistuksena tulivat määräaikaishaastattelut. Suurella osalla toimista ei ollut suurta suoraa vaikutusta julkisen talouden menoihin tai tuloihin.

On kuitenkin huomattava, että vaikka hallituskaudella keskityttiin edistämään työllisyyttä muuttamalla taloudellisia kannustimia, myöskään aktiivisen työvoimapolitiikan keinot eivät varmuudella edistä työllisyyttä. On myös epäselvää, onko aktiiviseen työvoimapolitiikkaan perusteltua liittää

Työllisyystoimilla pyrittiin vaikuttamaan pääasiassa työvoiman tarjontaan

vahvoja julkisen talouden tasapainottamisen tavoitteita, sillä tämäntyyppiset vaikutukset voivat ilmetä vasta viiveellä. Yleisesti voidaan arvioida, että ilman markkinavetoista työvoiman kysynnän kasvua julkiset työllistämistoimet voivat olla kustannus-hyötysuhteeltaan heikkoja. Tämä ei tarkoita, etteikö työllistämistoimia voisi perustella yksilön hyvinvoinnin edistämiseksi ja mahdollisilla pidemmän aikavälin työllistymisedellytysten paraneemisella, mutta tämä näkökulma on hyvä erottaa lyhyen aikavälin taloudellisista perusteluista.

Veronkevennykset ja kilpailukyky sopimus olivat suurimmat julkisen talouden panostukset työllisyyden parantamiseksi

Työllisyystoimet linkittyvät toisiinsa monin tavoin. Niiden vaikutukset voivat olla varsinkin julkisen talouden näkökulmasta vastakkaissuuntaisia. On haastavaa pyrkiä samaan aikaan säilyttämään sosiaaliturvan ja tuloverotuksen matala taso, jotta voidaan taata työnteon taloudelliset kannustimet, sekä hillitä työvoimakustannusten kuten palkkojen nousua ja kerätä kuitenkin työstä julkisen talouden tarpeisiin riittävä määrä veroja niin tuloveroilla, sosiaaliturvamaksuilla kuin kulutuksella.

Alla olevassa taulukossa 3 kuvataan Sipilän hallituskaudella toteutettujen työllisyyden parantamiseen tähtäävien toimien mittaluokkaa karkealla vuositasolla. Euromääräiset arviot on laskettu toimia koskevien hallituksen esitysten staattisista vaikutusarvioista, ja niihin sisältyy epävarmuutta. Veromuutosten kohdalla on huomioitava, että luvuissa ei ole voitu huomioida eri hallituksen esitysten arvioihin mahdollisesti sisältyvää päällekkäisyyttä. Veromuutokset on lueteltu tarkemmin tämän kertomuksen luvun 3.3 taulukoissa 1 ja 2. Karkeasti arvioiden päätökset ovat painottuneet tulomenehtyksiin, joita vain osittain voidaan kompensoida menomuutoksilla. Työllisyyspolitiikan kokonaistarkastelussa voisi selkeämmin tuoda esiin erilaisten päätösten mittaluokkia suhteessa toisiinsa. Päätökset työllisyyteen liittyvistä tuloista ja menoista vaikuttavat siihen, paljonko työllisyydessä tapahtuvien muutosten voidaan odottaa hyödyttävän julkista taloutta.

Taulukko 3: Työllisyyteen tähtäävien toimien arvioidut vaikutukset julkiseen talouteen

Toimenpide	Julkisen talouden tulot, miljoonaa euroa	Julkisen talouden budjetoidut menot, miljoonaa euroa	Julkisen talouden arvioidut menot, miljoonaa euroa
Tuloveromuutokset hallituskaudella, ml. kiky-sopimus	-2338		
Tuloveromuutoksia kompensoivat kulutusveromuutokset, yhteensä	495		
Määräaikaishaastattelut		17	-20
Aktiivimalli			-6
Ansiosidonnaisen päivärahan enimmäiskeston lyhentäminen			-56
Kiky-sopimus, sairaskuutusmaksujen muutos, vuodesta 2020 (vuosina 2017-2019 vaihdellut)	-150	536	
Kiky-sopimus, aikuiskoulutustuki		-94	
Kiky-sopimus, työttömyysvakuutusmaksujen muutos		-90	
Kiky-sopimus, lomarahojen leikkaus (päätyi 2019)		-150	
Kiky-sopimus, vuosityöajan pidennys			-140
YHTEENSÄ	-1 993	219	222

Kilpailukyky sopimus lisäsi pysyvästi valtion sairausvakuutusmenoja

Kilpailukyky sopimus oli pääministeri Sipilän hallituskaudella huomattava julkisen talouden panostus työllisyyden ja talouskasvun nostamiseksi. Sopimus lisäsi julkisen talouden kuluja ja alensi verotusta. Valtion osuus sairausvakuutuksen rahoituksesta kasvoi pysyvästi sopimuksen myötä. Sopimukseen liittyi myös menoja pienentäviä elementtejä, kuten julkisen sektorin lomarahojen leikkaus ja työajan pidentäminen. Sopimuksella arvioitiin lisäksi olevan jonkin verran julkista taloutta parantavia vaikutuksia, kuten yritysten tuloveron nousu ja julkisten työnantajien maksujen aleneminen. Näiden suorien vaikutusten nettovaikutus jäi kuitenkin julkisessa taloudessa negatiiviseksi. Sopimuksen arvioitiin myös lisäävän talouskasvua ja siten tuottavan julkiselle taloudelle hyötyjä, jotka realisoituisivat keskipitkällä aikavälillä.

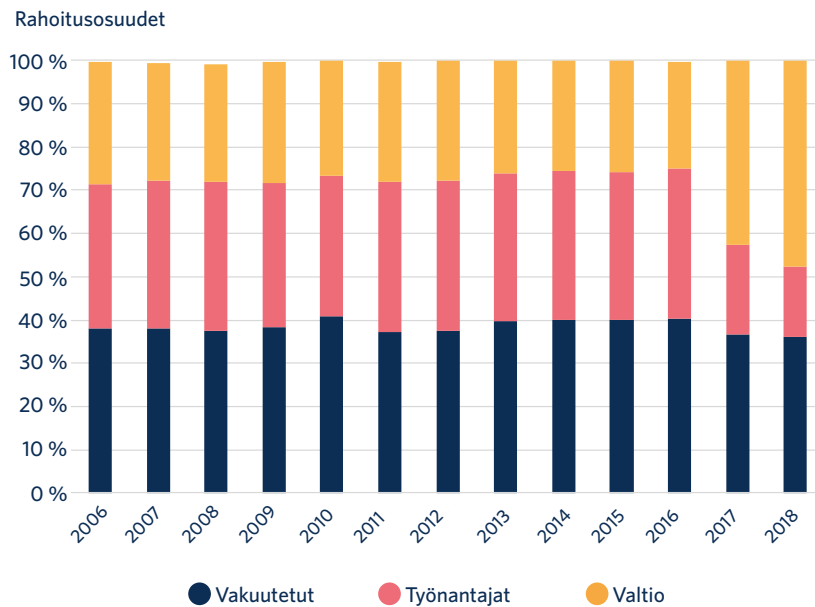
Työmarkkinoiden keskusjärjestöt solmivat kilpailukyky sopimuksen, jonka nojalla yleinen palkkataso jäädytettiin, työaika pidennettiin, lomarahoja leikattiin ja työnantajamaksuja vähennettiin. Pääministeri Sipilän hallitus edisti sopimuksen syntymistä tarjoamalla veronalennuksia, jotka olivat euromääräisesti sitä suuremmat, mitä kattavammin työmarkkinajärjestöt olisivat osallisia sopimuksessa. Kun sopimus syntyi, valtio tuki sopimusta veronalennuksin.

Kilpailukyky sopimuksessa tehtiin muutoksia siihen, miten sairausvakuutuksen rahoitus jakautuu vakuutettujen, työnantajien ja valtion kesken. Työnantajien vakuutusmaksuja alennettiin, ja valtio kompensoi näitä alennuksia. Alennuksen ja siten myös valtion kompensaation määrä vaihteli 706–979 miljoonan euron välillä vuosina 2017–2019, ja vuodesta 2020 alkaen alennus määriteltiin vakiomääräiseksi. Sairausvakuutus jakaantuu sairaanhoitovakuutukseen ja työtulovakuutukseen. Sairaanhoitovakuutuksen rahoittavat vakuutetut ja valtio yhdessä. Sairaanhoitovakuutusmaksua peritään sekä työtuloista että etuustuloista. Työtulovakuutuksen rahoittavat vakuutetut ja työnantajat. Työnantajille sopimuksessa myönnetty alennus kohdistui työtulovakuutukseen. Valtion kompensaatio kohdistettiin kuitenkin sairaanhoitovakuutukseen. Samalla alennettiin työntekijöiden sairaanhoitovakuutusmaksua kompensaatiota vastaavalla määrällä ja korotettiin työtulovakuutusmaksua. Tällä muutoksella oli vaikutusta myös verotuloihin, koska sairaanhoitovakuutusmaksu ei ole verotuksessa vähennyskelpoinen, kun taas työtulovakuutusmaksu on. Näin ollen päivärahamaksun korotus pienensi verotettavaa ansiotuloa ja siten verotuloja.

Koska kilpailukyky sopimuksen työnantajille sovittu vakuutusmaksun alennus vaihteli ensimmäisinä vuosina, toteutettiin alennus siten, että seuraavan vuoden kulujen ja palkkasumman perusteella määriteltiin maksuprosentit eri osapuolille maksuosuuksien mukaan. Näin saatua työnantajan maksuprosenttia alennettiin kilpailukyky sopimuksessa määritellyllä alennuksella, minkä perusteella laskettiin alennuksesta valtiolle aiheutuva kompensaatio euromääräisesti, ja sen avulla määriteltiin loput muutokset vakuutusmaksuihin. HE 296/2018:ssa määriteltiin sairausvakuutuksen rahoitusosuudet uudelleen sen perusteella, miten työnantajien rahoitusosuuden alennus oli määritelty kilpailukyky sopimuksessa. Valtion uusi rahoitusosuus sairaanhoitovakuutuksesta nousi 44,9 prosentista 67 prosenttiin. Rahoitusosuus määriteltiin vuoden 2018 laskettujen maksuprosenttien mukaan. Samalla myös työtulovakuutuksen rahoitusta muutettiin.

Valtio kompensoi kilpailukyky sopimuksen sairausvakuutusmaksun alennuksia

Kilpailukykysojimus muutti sairausvakuutuksen rahoitusta, joka oli uudistettu vuonna 2006. Vuoden 2006 muutoksen tavoitteena oli turvata rahoituksen riittävyyks ja vähentää sairausvakuutuksen rahoituksen riippuvuutta vuosittain tehtävistä valtion talousarviopäätöksistä. Valtion rahoitusosuus, joka oli vuonna 2004 lähes 40 prosenttia¹⁹, oli kasvanut kustannusten kasvassa. Uudistuksen jälkeen valtion rahoitusosuus asettui 25–28 prosentin tasolle. Kilpailukykysojimuksen muutosten myötä rahoitusosuuksiin tuli merkittävä muutos, ja valtion rahoitusosuus nousi yli 40 prosenttiin. Sairausvakuutuksen rahoitusosuuksien kehitys on esitetty kuviossa 18.



Kuvio 18: Sairausvakuutuksen rahoitusosuudet vuosina 2006–2018. Lähde: Kela.

3.5 Työllisyyspolitiikan toimia valittaessa jää huomioimatta työttömien joukon heterogeenisuus

Aktiivisen työvoimapolitiikan toimien suunnittelu siitä lähtökohdasta, että tunnistetaan nykyistä tarkemmin erilaiset työttömien tai muutoin työmarkkinoilla haavoittuvassa asemassa olevien alaryhmät ja niitä koskevat työllistymisen esteet, edesauttaisi työllistymistä edistävien palveluiden suunnittelua ja niiden kohdentamista. OECD:ssä arvioidaan parhaillaan työllistymisen esteitä Suomessa. Tämän työn tuloksena voidaan saada nykyistä monipuolisempi kuva siitä, millaisia työllistymisen esteitä Suomessa tyypillisesti esiintyy ja millaisiin ryhmiin ne kohdistuvat.

Tilastoista saa tietoa esimerkiksi työttömien työnhakijoiden määrästä, työttömyyden kestosta, työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumisesta, sukupuolesta, ikäryhmästä, asuinkunnasta, koulutustasosta ja ammattialasta. Nämä muuttujat eivät kuitenkaan kuvaa työttömyyden syitä ja tarjoavat siten varsin heikon tietopohjan työllisyyspolitiikalle. Jotta aktiivinen

työllisyyspolitiikka voisi onnistua, olisi keskeistä kyetä tunnistamaan työllistymisen esteet yksilötasolla ja vastata palvelutarjonnalla näihin hyvin erilaisiin tarpeisiin. OECD:ssä²⁰ on määritelty työllistymisen esteitä yksilön näkökulmasta. Mikäli työllistymisen esteitä on useita, yhden poistuminen ei todennäköisesti riitä työllistymiseen. Työllistymisen esteet on OECD:ssä jaettu kolmeen kategoriaan:

- (i) työhön liittyvien kykyjen tai osaamisen vaje
- (ii) työn kannustimien vaje
- (iii) työmahdollisuuksien vaje.

Työhön liittyviin kykyihin tai osaamisen vajeeseen (i) kuuluvat koulutus ja sillä saatu osaaminen, työkokemus ja sosiaaliset taidot sekä terveydelliset rajoitteet ja hoivavastuut. Työn kannustimien vajeeseen (ii) sisältyvät taloudelliset kannustimet. Myös muut tulonlähteet kuin palkkatulo voivat heikentää työllistymisen kannustimia. Työmahdollisuuksien vajeella (iii) tarkoitetaan työmarkkinoiden toimintaa siitä näkökulmasta, kuinka paljon henkilö voi hakeutua erilaisiin työpaikkoihin ja täysipäiväiseen työhön.

Työttömien joukon heterogeenisuus heikentää mahdollisuuksia arvioida työllisyyspolitiikan vaikutuksia erityisesti toimenpiteissä, jotka kohdentuvat yhdenmukaisesti koko työttömien joukkoon. Toimenpiteet, jotka kohdentuvat vain yhteen työllistymisen esteiden kategoriaan, kuten taloudellisiin kannustimiin, voivat jäädä joidenkin kohdalla hyödyttömiksi tai olla jopa haitallisia, mikäli muita työllistymisen esteitä ei samaan aikaan voida poistaa. Tähän viittaa esimerkiksi se, että vaikka työttömien taloudelliset kannustimet ottaa vastaan satunnaista tai osa-aikatyötä ovat yleisesti ottaen hyvät, työmarkkinatuen saajien joukossa työskentely on vähäistä; työmarkkinatuen saajista töissä käyvät lähinnä nuoret. On todennäköistä, että esimerkiksi työmarkkinatuen varassa on paljon ihmisiä, joilla on erittäin huonot edellytykset työllistyä, vaikka heidän taloudelliset kannustimensa olisivatkin kunnossa.²¹

Yleisemminkin työllisyyspolitiikassa erityisesti työttömiin kohdenneet toimet osuvat hyvin heterogeeniseen joukkoon. Tässä joukossa olevat ovat keskenään erilaisia tavoilla, joista ei ole myöskään saatavilla yksityiskohtaista tietoa. Tiedon puute näkyy jo TE-toimistoissa, joissa asiakkaiden tilanteen kartoittamiseen on vähän aikaa ja tiedonkeruu ei kohdennu ainoastaan työllistymisen esteisiin. Asiakkaalle voi olla tärkeämpää toimittaa TE-palveluihin tietoa työttömyysturvan maksamiseen liittyvistä asioista sen sijaan, että asioinnin keskiössä olisi työnhaku tai työllistymisen esteet. Näissä rakenteissa vaikuttaa todennäköiseltä, että osa asiakkaiden työllistymisen esteistä ei välttämättä tule missään vaiheessa TE-palveluiden tietoon. Lisäksi TE-palveluissa tiedossakin olevat asiakkaan työllistymisen edellytyksiä koskevat tiedot, kuten työllistymissuunnitelmien sisällöt, ovat nykyisen URA järjestelmän rajoitusten vuoksi heikosti hyödynnettävissä laajemmin työllisyyspolitiikan tietopohjaksi. Työllistymistä edistävien palveluiden katsotaan olevan tehokkaita silloin, kun asiakas voidaan kohdata kasvokkain ja tämän tilanne voidaan käydä läpi kokonaisvaltaisesti.²² Suomessa suunta on ollut kohti sähköistä asiointia ja asiakkaat pyritään luokittelemaan olemassa olevan palvelutarjonnan mukaisesti ryhmiin varsin karkeasti. TE-palveluita ja niiden uudistuksia on arvioitu laajemmin Tarkastusviraston työllisyystee-man tarkastuksissa Työvoimapalvelujen tarjonta ja uudistukset 2015–2019 ja Vuoden 2013 TE-toimistouudistuksen vaikutukset.

Vaikka taloudelliset kannustimet ottaa vastaan satunnaista tai osa-aikatyötä ovat yleisesti ottaen hyvät, työmarkkinatuen saajien joukossa työskentely on vähäistä



4 Perustuvatko työllisyyspolitiikan tavoitteet ja toimenpiteiden valinta kattavaan ja ajantasaiseen tietopohjaan?

Työllisyyden vaikutuksia julkiseen talouteen arvioidaan erilaisilla laskentakehikoilla. Laskelmien tuottamaa tietoa käytetään talouspolitiikan tavoitteiden ja keinojen valinnassa ja valmistelussa. Kun erilaisilla laskentamalleilla ja -kehikoilla arvioidaan sitä, miten työllisyysasteen muutos vaikuttaa julkiseen talouteen ei useinkaan huomioida, millaisia kustannuksia työllisyyden nosto on aiheuttanut julkiselle taloudelle. Laskelmien tuloksia esiteltäessä olisi hyvä tuoda esille, millä tavoin työllisyyden parantamiseen tehdyt panostukset on huomioitu, mikäli työllisyydellä tavoitellaan julkisen talouden parantamista.

Makrotason laskelmissa ei ole juurikaan mahdollisuutta huomioida sitä, mille palkalle ihmiset työllistyvät tai työllistyvätkö he koko- vai osa-aikatoihin. Mikrosimulaatiomenetelmällä voidaan huomioida työttömien ominaisuuksia työllistymispalkkojen määräytymisessä ja laskea vaikutuksia julkisen talouden tulo- ja menoeriin. Kun vaikutuksia tarkastellaan mikrotasolla, tulee esille, että työllisyyden laatu, kuten siitä saatava palkkataso tai työn osa-aikaisuus, voi vaikuttaa siihen, kuinka paljon työllisyyden kasvu vaikuttaa julkiseen talouteen. Ansiotason ja tulojen jakautumisen vaikutuksia julkiseen talouteen olisi hyvä analysoida lisää, sillä ne vaikuttavat verotuloihin ja sosiaaliturvamenoihin.

Pääministeri Sipilän hallituskaudella toteutettiin useita erilaisia työllisyyden parantamiseen tähtääviä toimia. Niiden toteutus ei mahdollistanut vaikutusten jälkikäteisarviointia luotettavalla tavalla. Koska useat toimet olivat uudenlaisia yrityksiä vaikuttaa työllisyyteen, olisi ollut tärkeää saada tietoa niiden toimivuudesta. Nyt niiden vaikuttavuudesta saatava tieto jäi vähäiseksi, eikä uusien toimenpiteiden valmistelussa ole käytettävissä aikaisemmista toimenpiteistä saatua tietoa. Erityisesti silloin, kun toimenpiteen säätämishetkellä ei ole saatavilla tietoa sen työllisyysvaikutuksista, on tärkeää, että laadukas jälkikäteisarviointi mahdollistetaan. Tähän pitäisi olla hyvät mahdollisuudet jo nykyainsäädännön puitteissa: toimenpiteen aloitusajankohtaa voitaisiin esimerkiksi porrastaa tai luoda jo valmiiksi tutkimusasetelma.

4.1 Työllisyyden vaikutukset julkiseen talouteen näyttäytyvät erilaisina sen mukaan, millä tasolla niitä tarkastelee

Makrotason laskelmissa useat eri vaikutusmekanismit sisältyvät jo valmiiksi yhteen kokonaisuutta kuvaavaan lukuun. Siten makrotason työllisyysvaikutuslaskelmia tehtäessä ei ole välttämättä mahdollista huomioida kaikkia asiaan vaikuttavia yksityiskohtia, kuten sitä, mille palkalle ihmiset työllistyvät tai työllistyvätkö he koko- vai osa-aikatoihin. Esimerkiksi työllisyyttä tarkasteltaessa työllisyyden vaikutukset verotuloihin ja julkisen talouden menoihin tiivistetään BKT:n muutoksen vaikutukseksi julkiseen talouteen. Laskelmat perustuvat oletukseen siitä, missä suhteessa työllisyyden kasvu nostaa BKT:tä ja vaikuttaa siten julkiseen talouteen. Kun julkista taloutta ja työllisyyttä tarkastellaan erilaisilla makrotaloutta analysoivilla laskenta-kehikoilla, työllisyyden vaikutus julkiseen talouteen lasketaan useimmiten BKT:n muutoksen kautta. Ensin arvioidaan, miten työllisyyden muutos vaikuttaa BKT:hen, ja BKT:n muutoksesta lasketaan vaikutus julkiseen talouteen. BKT:n ja julkisen talouden välisen jouston suuruus vaihtelee hieman määrittelytavan mukaan. Esimerkiksi kestävyysvajemallilla on saatu tulos, jonka mukaan työllisyysasteen yhden prosenttiyksikön nousu pienentää kestävyysvajetta 0,4 prosenttia suhteessa BKT:hen.

Erilaisilla laskentamalleilla ja kehikoilla arviotaessa sitä, miten työllisyysasteen muutos vaikuttaa julkiseen talouteen ei useinkaan huomioida, millaisia kustannuksia työllisyyden nostolla on julkiselle taloudelle ollut. Näissä arvioissa työllisyysaste on noussut ilman siihen tehtäviä julkisen talouden panostuksia. Tämä on ymmärrettävä oletus, koska työllisyyden kasvu syntyy talouskasvua seuraavan työn kysynnän kasvun seurauksena. Lisäksi arviotaessa etukäteen työllisyyden vaikutuksia julkiseen talouteen tilanteessa, jossa ei ole tiedossa konkreettisia toimenpiteitä, on vaikeaa arvioida työllisyystoimien mahdollisia kustannuksia. Kestävyysvajemallissa huomioidaan julkisen talouden rakenne lähtötilanteessa, ja se on mallissa ns. pysyvä tila. Laskentamalli huomioi työllisyyden nostoon tehdyt julkiset panostukset, mikäli ne on huomioitu laskettaessa julkisen talouden rakenteellista jäämää keskipitkän aikavälin ennusteessa.

Eri laskentamalleissa käytettyjen erilaisten oletusten vaikutuksia lopputulemaan voidaan arvioida erilaisilla herkkyysanalyysillä, joissa muutetaan eri oletuksia ja tarkastellaan lopputulemaa. Eri laskentatavat antavat samansuuntaisia tuloksia BKT:n nousun vaikutuksista julkiseen talouteen. Kun tarkastellaan työllisyyden vaikutuksia eri julkisen talouden eriin lähemmin, nähdään, että vaikutukset näihin eriin eivät riipu ainoastaan työllisyyden määrästä, vaan myös työllisyyden laadusta, kuten tuottavuudesta, palkkatasosta ja siitä, onko kyseessä osa- vai kokoaikainen työllisyys.

Makrotason laskelmat antavat vain karkeita arvioita työllisyyden vaikutuksista julkiseen talouteen

Arvioissa ei useinkaan huomioida sitä, millaisia kustannuksia työllisyyden nosto on aiheuttanut julkiselle taloudelle

Kestävyyssvajemallista saatu peukalosääntö

Kestävyyssvajemallissa tehdyssä herkkyystarkastelussa työllisyysastetta nostetaan 1 prosenttiyksikön verran SOME-mallissa, joka laskee ikäsidonnaisten kulujen kehityksen kestävyyssvajemalliin. Herkkyystarkastelussa oletetaan, että yksi kolmasosa työllisyyden kasvusta tulee työvoiman ulkopuolelta ja loput työttömistä. Työllisyysasteen nousu vaikuttaa ikäsidonnaisten kulujen laskuun suhteessa BKT:hen. Vaikutus tulee erityisesti työttömyyskulujen alenemisen kautta. Kestävyyssvajelaskelman pohjana käytetään SOME-mallin antamia arvioita ikäsidonnaisten kulujen kehityksestä ja BKT:n kehityksestä. Lisäksi siinä käytetään julkisen talouden keskipitkän aikavälin ennustetta: ennusteesta saadaan rakenteellisen jäämän arvio, joka toimii ns. lähtötilanteena laskelmalle. Tulojen ja BKT:n suhde säilyy samana. Ainoastaan menot pienevät suhteessa BKT:hen, mikä pienentää velkaa ja sitä kautta myös korkomenoja. Työllisyysasteen vaikutus kestävyyteen syntyy tässä laskentamallissa BKT:n muutoksesta: BKT:n kasvaessa ikäsidonnaiset menot laskevat suhteessa BKT:hen ja tulojen suhde BKT:hen säilyy lähes ennallaan. Mallissa verotus säilyy samalla tasolla suhteessa BKT:hen.

Valtionvarainministeriön laatimassa kevään 2011 Taloudellisessa katsauksessa²³ on tarkasteltu, miten talouden nopeampi kasvu näkyy julkisen talouden rahoitusasemassa. Arvioinnin lopputulema on, että yhden prosenttiyksikön nopeampi talouskasvu parantaa julkisen talouden rahoitusasemaa noin 0,4 prosenttiyksikköä. Katsauksessa myös todetaan, että mitä enemmän talouden nopeampi kasvu välittyy työllisyyteen, sitä enemmän julkisen talouden rahoitusasema kohenee perustarkasteluun verrattuna. Jos yhden prosenttiyksikön perusuraa nopeampi kasvu kanavoituisi pelkästään työllisyyteen, julkisen talouden rahoitusasema kohenis 0,5 prosenttiyksikköä vuosittain. Jos taas talous kohenis vain tuottavuuden ripeämmän kasvun vuoksi, julkisen talouden rahoitusasema kohenis vain 0,25 prosenttiyksikköä vuosittain. Katsauksen mukaan syy tähän on se, että tuottavuuden kasvu nostaa palkkoja ja sitä kautta julkisia menoja.

Katsauksessa esitetyissä vaihtoehtolaskelmissa oletetaan, että ne uudet työlliset, jotka työllistyvät työvoiman ulkopuolelta, eivät ole vastaanottaneet julkisia tulonsiirtoja. Mitä enemmän talouden nopea kasvu on tuottavuuden varassa, sitä enemmän talouden kokonaisveroaste nousee. Syy tähän on se, että tuottavuuden kasvu nostaa keskipalkkoja, mikä heijastuu verotulojen kasvuun verotuksen progression kautta ykköistä suuremmalla kertoimella. Veroaste nousee kuitenkin hieman hitaammin, koska perustarkastelua nopeampi kasvu ei heijastu kovin voimakkaasti julkisen talouden maksamiin veronalaisiin sosiaalietuuksiin ja -avustuksiin, jotka kuitenkin muodostavat noin neljänneksen kotitalouksien veronalaisista tuloista. Etuuksista ja avustuksista maksetut verot muodostavat merkittävän osan erityisesti kuntien verotuloista.

Talouskasvun vaikutuksia julkiseen talouteen käsitellään myös valtiovarainministeriön keväällä 2018 laatimassa Taloudellisessa katsauksessa²⁴. Siinä todetaan, että talouskasvulla on yleisesti julkisen talouden rahoitusasemaa parantava vaikutus. Talouskasvu lisää verotettavia tuloja sekä vähentää suhdanneluontoisia tulonsiirtoja, sikäli kun kasvu pienentää työttömyyttä ja tarvetta sosiaaliturvalle. Katsauksen mukaan talouskasvu voi myös lisätä julkisen talouden menoja, koska sen myötä julkisen sektorin palkat, ostopalvelujen hinnat ja tulonsiirtoihin vaikuttava hintaindeksi nousevat. Talouskasvu näkyy valtion, kuntien ja sosiaaliturvarahastojen verokertymissä erityisesti palkkatulojen kasvun kautta. Jos palkkasumman kasvu johtuu työllisyyden paranemisesta, kasvaa tuloverokertymä suunnilleen samassa suhteessa palkkasumman kanssa. Mikäli palkkasumman kasvun taustalla on keskiansioiden nousu, verotulojen kasvu on valtion ja kuntien tuloveron sekä sairausvakuutusmaksun progression takia nopeampaa kuin palkkasumman kasvu.

Edellä esitetyissä arvioinneissa työllisyyden vaikutuksista julkiseen talouteen on arvioitu palkkasumman nousun vaihtoehtoisia syitä. Niissä on myös todettu, että tulonsiirtojen vähenemisen ehtona on, että talouskasvu pienentää tarvetta sosiaaliturvalle. Analyseissä olisi hyvä arvioida myös sitä, millaisia vaikutukset ovat, jos työllisyys kasvaa, mutta keskipalkkataso laskee ja tarve sosiaaliturvalle ei poistu työllisyydestä huolimatta. Tällainen on mahdollista, jos työpaikkoja syntyy lähinnä matalan tuottavuuden ja matalan palkkatason toimialoille.

Mikrotason tarkastelu tuo esille työllisyyden laadun vaikutuksia julkiseen talouteen

Mikrosimulaatiomenetelmä tarkentaa laskentaa julkisen talouden tulojen ja menojen eriin. Se voi huomioida työttömien ominaisuuksia työllistymispalkkojen määräytymisessä. Kun arvioidaan työllisyysasteen muutoksia julkisen talouden rahoitusasemaan, laskelmissa on tehtävä oletuksia siitä, ketkä työllistyvät, millä sektorilla he työskentelevät, minkä suuruista palkkaa he saavat, millaista työttömyysetuutta he mahdollisesti saavat vai saavatko he lainkaan sosiaaliturvaa. Lisäksi on huomioitava, että jos työnantajana on kunta tai valtio, myös työvoimakustannukset vaikuttavat julkisen talouden menoihin.

Mikrosimulaatiomenetelmä mallintaa verojärjestelmää yksityiskohtaisella tavalla, mikä tuloverojärjestelmän progressiivisuuden vuoksi voi aiheuttaa erilaisia verotulovaikutuksia verrattuna BKT:n kautta tehtyyn laskelmaan. Lisäksi mikrosimulaatiomenetelmällä voidaan huomioida vaikutuksia työttömyysturvan lisäksi myös muihin etuuksiin, kuten asumistukeen ja toimeentulotukeen. Se ei kuitenkaan huomioi vaikutuksia välillisiin veroihin.

Teas-hankkeessa vuonna 2018 arvioitiin SISU-mikrosimulointimallilla työllisyyden kasvun vaikutuksia julkiseen talouteen.²⁵ Laskelmissa tehtiin kaksi eri skenaariota, joissa kaikki työttömät työllistyivät töihin sille ajalle, jonka olivat työttöminä. Ensimmäisessä he työllistyivät kokoaikaisiksi ja toisessa osa-aikaisiksi. Ensimmäisessä skenaariossa työtön työllistyi noin 7 kuukaudeksi ja sai tältä ajalta 2 700 euron kuukausipalkkaa. Tällöin laskelmien mukaan valtion tuloverot kasvaisivat 178 miljoonaa euroa ja kunnallisverot 1 096 miljoonaa euroa. Toisessa skenaariossa työttömät ansaitsivat 50 prosenttia edellä oletetusta palkasta. Tällöin laskelman mukaan valtion

tuloverot pienenisivät 11 miljoonaa euroa ja kunnallisverot 363 miljoonaa euroa. Tämä laskelma osoittaa sen, että työllistymispalkka voi vaikuttaa siihen, miten verotulot muuttuvat työllisyyden muuttuessa. Laskelmien loppulemana skenaariossa, jossa kaikki työllistyvät koko-aikatoihin, nettoverot nousevat noin 7,9 miljardia. Skenaariossa, jossa työllistytään osa-aikatyöhön, nettoverojen nousu on 5 miljardia euroa. Nettoverot on laskettu verojen ja maksujen sekä tulonsiirtojen keskiarvoista kaikkien työttömien joukossa.

Samassa hankkeessa tarkasteltiin mikrosimulointimallilla erilaisten ryhmien työllistymisen vaikutuksia julkiseen talouteen. Eri ryhmien välisiin tuloksien suuruuseroihin vaikuttaa ryhmän koko ja saatujen etuuksien taso.

Taulukko 4: SISU-mikrosimuloinnilla saatuja tuloksia työllistymisen vaikutuksista nettoveroihin. Lähde: Työttömyyden laajat kustannukset yhteiskunnalle, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 16/2019.

Työllistyneiden ryhmä	Vaikutus nettoveroihin, miljoonaa euroa, koko-aikatyö	Vaikutus nettoveroihin, miljoonaa euroa, osa-aikatyö
17-24-vuotiaat	575	361
55-64-vuotiaat	2 028	1 309
Ulkomailla syntyneet	1 245	762
Korkeintaan perusasteen suorittaneet Suomessa syntyneet työllistyvät	1 221	764
Pitkäaikaistyöttömät	4 045	2 486
10 000 helpoimmin työllistyvää	116	82
10 000 vaikeammin työllistyvää	146	108
Työmarkkinatuen saajat	3 760	2 245
Peruspäivärahan saajat	873	522
Ansiopäivärahan saajat	4 031	2 693

Teas-hankkeessa tehdyssä simulaatiossa oletetaan, että osa-aikaisuus on vapaaehtoista, jolloin henkilöillä ei ole oikeutta soviteltuun päivärahaan. Näin ollen laskelmassa työttömyysturvamenot laskevat nolnaan. Työvoimatutkimuksen mukaan kaikki osa-aikaiset työlliset eivät ole osa-aikaisia vapaaehtoisesti. Tämä vuoksi on todennäköistä, että työttömyysturvamenoja jäisi jäljelle jonkin verran, koska osalla on todennäköisesti oikeus soviteltuun päivärahaan. Toisaalta päivärahat ovat veronalaista tuloa, joten verotulot voivat olla hieman laskelmaa suuremmat, mikäli sovitellut päivärahat olisivat mukana laskelmassa. Mikrosimulointien laskelmien tuloksista voi kuitenkin havaita, että työllisyyden kasvun seuraukset julkiselle taloudelle voivat olla erilaisia riippuen siitä, kuka työllistyy ja millaiseen työhön. Tällaisia analyysejä työllisyyden vaikutuksista julkisen talouden eri tulo- ja menoeriin on hyvä tuoda koko taloutta tarkastelevien laskelmien rinnalle.

4.2 Toimien vaikutuksia on vaikea mitata ja seurata

Sipilän hallituskauden uudistukset on tehty tavalla, joka ei mahdollista niiden vaikutusten arviointia luotettavalla tavalla. Aktiivimalli on hallituksen toimista hyvin keskeinen, mutta sekä mallin tavoitteet että seuraukset vaikuttavat jäävän suurelta osin epäselviksi. Perustulokokeilussa lähtökoh- ta vaikuttavuusarvioinnille oli hyvä, vaikka kokeilun reunaehdot heikensivätkin kokeilusta saatavan tiedon hyödynnettävyyttä. Hallituskaudella on tehty yhtä aikaa useita muutoksia, jotka koskevat kaikkia yhtäläisesti. Siten yksittäisen toimen vaikutuksia on myöhemmin vaikea erottaa muiden toimien vaikutuksia. Sekä työttömiä että työllisyystoimien tehokkuutta koskevaa tietoa on vähäisesti ja hajanaisesti saatavilla politiikanteon tueksi.

Tietyn työllisyystoimen vaikutuksia koskeva epävarmuus sekä varmojen menolisäyksien ja arvioitujen menovähennyksien välinen epäsymmetria olisivat helpommin perusteltavissa, mikäli työllisyysvaikutuksista voisi toimeenpanon jälkeen kerryttää luotettavaa tietoa. Työllisyysvaikutuksia voidaan pitää hyödyllisinä myös tilanteessa, jossa kustannukset toimesta ovat ylittäneet säästöt, sillä työllistymistä voidaan pitää myös yksilön hyvinvoinnin ja tulevien työllistymismahdollisuuksien paranemisen kannalta perusteltuina. Laadukkaaseen jälkikäteisarviointiin pitäisi olla hyvät mahdollisuudet jo nykylaisäädännön puitteissa: toimenpiteen aloitusajankohtaa voidaan esimerkiksi porrastaa tai luoda jo valmiiksi tutkimusasetelma, kuten perustulokokeilussa meneteltiin.

Aktiivimallin vaikutukset ja tavoitteet olivat epäselviä lakia valmisteltaessa ja jälkikäteisarvioissa

Aktiivimalli on esimerkki toimenpiteestä, jonka työllisyysvaikutuksista ei saatu kerrytettyä laadukasta tietoa. Aktiivimalli kuitenkin lakkautettiin vuoden 2020 alussa. Hallituksen esityksen taloudellisessa vaikutusarviossa myös aktiivimallin tavoitteet jäivät epäselviksi sekä työllisyysvaikutusten että julkisen talouden vaikutusten näkökulmasta. Vaikutusarvioinnista ei selkeästi käynyt ilmi, mihin suuntaan työttömiä mallilla pääasiallisesti kannustetaan – etuuden määrän leikkamiseen 4,65 prosentilla, palveluihin vai työllisyyteen. Toteutuessaan siten, että kaikki työttömät aktivoituisivat vain työttömyysetuuden alentamisen välttämisen riittävällä tavalla, aktiivimalli olisi heikentänyt julkista taloutta. Tavoitteena olleet julkisen talouden säästöt ilmenevät sitä kautta, että työttömät eivät olisi löytäneet aktiivisuusehdon täyttävää työtä tai palvelua tai he olisivat siirtyneet työttömyysturvan ehtojen heikennysten vuoksi omaehtoisesti mieluummin työllisyyteen.

Aktiivimalli kohdistui eri ihmisryhmiin epätasa-arvoisesti.²⁶ Mallista säädetäessä arvioitiin, että työmarkkinatuella olevan etuuksia leikataan todennäköisemmin kuin peruspäivärahalla tai ansiosidonnaisella työttömyysetuudella olevan etuutta. Vaikka toimeentulotuki korvaakin pienituloisimpien menetettyjä tuloja, työn kannustimien näkökulmasta ei ole yhdentekevää, millä etuuksilla toimeentulo turvataan. Useiden eri sosiaaliturvaetuuksien varassa olevien kannustimet myös osa-aikaiseen ja määräaikaiseen työhön on heikompi kuin pelkällä työttömyysetuudella olevan.

Aktiivimallin vaikutuksia arvioitiin vuoden 2019 lopussa VATT:n julkaisemassa loppuraportissa²⁷. Rekisteriaineiston perusteella aktiivimalli leikkasi työttömyysetuutta ensimmäisen tarkastelujakson jälkeen reilulta kolmannekselta työttömistä ja vuoden 2018 alussa yli puolelta. Työllistymistä edistäviin palveluihin osallistuminen kasvoi, mutta palveluihin osallistumisen mahdollisesta vaikutuksesta työllisyyteen ei ole tietoa. Työttömyyden aikaisen työnteen ja työttömyydestä poistumisen osalta tuloksia oli vaikea erottaa samanaikaisesta suhdanneluonteisesta työllisyyden paranemisesta. Työttömyyden aikainen työskentely lisääntyi varsinkin ansioturvaa saavien joukossa, mutta myös Kelan työttömyysetuuksilla olevien joukossa. Aktiivimalli on saattanut lisätä myös työttömyyden päättymisen todennäköisyyttä ansioturvan saajien joukossa.

Liite: Miten tarkastettiin

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja minkälaisia rajoituksia niihin liittyy.

Tarkastuksen tavoite ja hyödyntäminen

Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida, miten finanssipolitiikan ja työllisyyspolitiikan tavoitteita ja toimia on sovitettu yhteen hallituksen finanssipolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi ja sitä, muodostavatko työllisyyspolitiikan ja finanssipolitiikan tavoitteet johdonmukaisen kokonaisuuden. Tarkastuksessa selvitettiin sitä, miten julkisen talouden tasapainoa pyritään saavuttamaan työllisyyspolitiikan toimenpiteillä ja miten finanssipolitiikan ja työllisyyspolitiikan tavoitteita asetettaessa ja toimia valittaessa hyödynnetään kattavasti saatavilla olevaa tietoa. Tarkastuksessa pyrittiin muodostamaan kokonaisnäkemys työllisyyspolitiikan ja finanssipolitiikan kytköksistä sekä tavoitteen asetelun että ohjauksen näkökulmasta. Tarkastuksen tietoa voivat hyödyntää työllisyyspolitiikkaa valmistelevat ja ohjaavat ministeriöt.

Tarkastuksen kohde

Tarkastuksen kohteena on Sipilän hallituksen työllisyyspolitiikan toimien valmistelu julkisen talouden kestävyysnäkökulmasta sekä työllisyyteen liittyvien finanssipolitiikan toimien valmistelu valtionvarainministeriössä, työ- ja elinkeinoministeriössä sekä sosiaali- ja terveysministeriössä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunnot valtiovarainministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä ja sosiaali- ja terveysministeriöltä, jotka kaikki antoivat lausunnon. Lausunnoissa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunnot ja niistä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

Tarkastuksen kysymykset, kriteerit, aineistot ja menetelmät

Tarkastuksen suunnitteluvaiheessa tarkastusasetelmasta ja tarkastuksen kriteereistä pyydettiin palautetta TEM:stä, STM:stä ja VM:stä. Saaduissa palautteissa ei tehty muutosehdotuksia tarkastuksen suunnitelmaan.

Tarkastuskysymykset ja niiden osakysymykset

1. Muodostavatko finanssipolitiikan ja työllisyyspolitiikan tavoitteet johdonmukaisen kokonaisuuden?
 - Millaisessa prosessissa ja mistä lähtökohdista hallituskauden työllisyystavoitteet on määritelty?
 - Millä tavoin finanssipolitiikan ja työllisyyspolitiikan tavoitteet ovat kytköksissä toisiinsa?
 - Miten tavoitteet on sovitettu yhteen?

2. Ohjataanko työllisyyspolitiikan ja finanssipolitiikan toisiinsa kytkeytyviä toimia johdonmukaisesti kokonaisuutena?
 - Miten prosessissa sovitetaan yhteen aktiivinen työvoimapolitiikka, koulutuspolitiikka ja muut työllisyyden parantamiseen tähtäävät toimet sekä finanssipolitiikan valmistelu?
 - Millä työllisyyspolitiikan toimenpiteillä on pyritty kohentamaan julkisen talouden rahoitusasemaa?
 - Onko työllisyyspolitiikan toimilla ristiriitaisia vaikutuksia finanssipolitiikan toimien kanssa?

Tarkastuksen kriteerit, aineistot ja menetelmät

Kriteerit: Kriteerin lähtökohtana on se, että sekä finanssi- että työllisyyspolitiikalle on määritelty tavoitteet. Johdonmukainen kokonaisuus tarkoittaa tässä sitä, että tavoitteet eivät ole ristiriidassa toistensa kanssa. Tavoitteet voidaan myös erottaa niiden saavuttamiseksi tarkoitetuista keinoista.

Aineistot: pääministeri Sipilän strateginen hallitusohjelma sekä hallituksen toimintasuunnitelma, haastatteluai-
neisto, tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen aineisto

Analyysimenetelmät:

- kirjallisen aineiston dokumenttianalyysi (aineistolähtöinen sisällönanalyysi)
- haastattelujen laadullinen sisällönanalyysi

Kriteerit: Johdonmukaisen kokonaisuuden ohjauksella tarkoitetaan, että tavoitteet ja toimet sovitetaan yhteen läpinäkyvässä ja koordinoitussa prosessissa, jossa ovat mukana kaikki keskeiset toimijat. Koordinoinnilla voidaan varmistua siitä, ettei toimilla ole keskenään vahvasti ristiriidassa olevia vaikutuksia. Kokonaisuuden ohjauksessa tulisi huomioida julkinen talous kokonaisuutena sekä yhteys mikrotasolta makrotasolle.

Aineistot:

- työllisyystyöryhmien raportit
- hallituskauden 2015–2019 hallituksen esitykset ja niiden taustamateriaaleja
- hallituskauden 2015–2019 valtiovarainministeriön taloudelliset katsaukset
- Kelaston aineistot sosiaaliturvasta
- Teas-hankkeiden raportit
- Verohallinnon aineisto verotuksen tiedoista
- haastatteluaineisto

Analyysimenetelmät:

- numeerisen aineiston kuvaileva määrällinen analyysi
- kirjallisen aineiston dokumenttianalyysi
- haastattelujen laadullinen sisällönanalyysi

3. Perustuvatko työllisyyteen liittyvät tavoitteet ja toimenpiteiden valinta kattavaan ja ajantasaiseen tietopohjaan?
- Millä tietopohjalla päätetään tavoitteista ja politiikkatoimista? (Millä tasolla tarkastellaan työllisyyttä/työttömiä, kun asetetaan tavoitteita tai päätetään politiikkatoimista?)
 - Miten työllisyysasteen muutoksien ja työllisyystoimien vaikutuksia julkiseen talouteen mitataan ja seurataan?
 - Miten seurataan, kuinka mahdolliset muutokset työmarkkinoilla ja työnteon tavoissa vaikuttavat julkiseen talouteen?

Kriteerit: Kattava ja ajantasainen tietopohja tarkoittaa sitä, että käytettävissä olevaa tietoa on hyödynnetty laajasti eikä merkittäviä tietokatveja ole havaittavissa. Lisäksi kattavuudella tarkoitetaan sitä, että vaikutuksia julkiseen talouteen (tulot, menot ja rahoitusasema) on esitetty sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Tieto on riittävän luotettavaa, objektiivista ja se on tuotettu riittävällä laajuudella ja ymmärrettävästi siten, että sen käyttökohde on huomioitu.

Aineistot:

- työllisyystyöryhmien raportit
- hallituskauden 2015–2019 hallituksen esitykset ja niiden taustamateriaaleja
- hallituskauden 2015–2019 valtiovarainministeriön taloudelliset katsaukset
- valtiovarainministeriön toimittamat laskelmat
- Kelaston aineistot sosiaaliturvasta
- Teas-hankkeiden raportit
- Verohallinnon aineisto verotuksen tiedoista
- haastatteluaineisto

Analyysimenetelmät:

- numeerisen aineiston kuvaileva määrällinen analyysi
- kirjallisen aineiston dokumenttianalyysi
- haastattelujen laadullinen sisällönanalyysi

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus alkoi 12.3.2019 ja päättyi 18.6.2020. Pääasiallinen aineisto hankittiin vuoden 2020 tammikuun loppuun mennessä. Haastatteluilla täydennettiin ja syvennettiin dokumenttien ja määrällisen aineiston antamaa kuvaa. Haastattelut tehtiin sosiaali- ja terveysministeriössä, työ- ja elinkeinoministeriössä sekä valtiovarainministeriössä. Haastattelut tehtiin teemahaastatteluina.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät ylitarkastaja Päivi Polojärvi ja ylitarkastaja Sini Salmi. Johtava tuloksellisuustarkastaja Ville Vehkasalo toimi Valtiontalouden tarkastusviraston työllisyyden hoito -teemaan kuuluvien tarkastusten projektipäällikkönä.

Tarkastuksen tuloksiin liittyvät rajoitukset ja varaukset

Tarkastus kohdistui Sipilän hallituksen aikaan 2015-2019. Tarkastuksen aikana tarkastuksesta rajattiin pois koulutuspolitiikkaan liittyvät asiat, aiheen laajuuden vuoksi. Tämän vuoksi toisen tarkastuskysymyksen ensimmäiseen alakysymykseen ei ole pystytty vastaamaan.

Viitteet

- 1 Alasalmi, Juho; Alimov, Naufal; Ansala, Laura; Busk, Henna; Huhtala, Ville-Valtteri; Kekäläinen, Antti; Keskinen, Peetu; Ruuskanen, Olli-Pekka; Vuori, Lauri (2019) Työttömyyden laajat kustannukset yhteiskunnalle, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 16/2019.
- 2 Ratkaisujen Suomi, Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015, hallituksen julkaisusarja 10/15.
- 3 Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2017–2020.
- 4 Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2019–2022.
- 5 <https://findikaattori.fi/fi/53> (16.1.2020).
- 6 HE 113/2016.
- 7 HE 124/2017.
- 8 Kela: Työttömyysturvan etuusmenot pienenevät 10 % vuonna 2017, tilastokatsaus 7.3.2018. https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/233232/Tyottomyysturvan_etusmenot_pienenevat_10%25_vuonna_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- 9 <https://www.kela.fi/tilastot-aiheittain/suomen-tyottomyysturva>
- 10 Laki työttömyysetuuskien rahoituksesta 24.7.1998/555.
- 11 Työttömyysturvalaki 14 luku 3a§.
- 12 HE 52/2014.
- 13 Kela. Uutiskirje medialle 1. Helsinki: Kela, 2014. Saatavissa: <www.kela.fi/documents/10180/0/Kelan+mediainfo+11-2014/d44b1f50-4b2c-40d8-b2db-650f6e996724?version=1.0>. Viitattu. 16.3.2020.
- 14 Jauhiainen S, Sihvonen E, Räsänen T, Veilahti A, Mikkola H. Asumista tukemassa. Yleinen asumistuki tuensaajien ja vuokranantajien näkökulmista ja eurooppalaisessa vertailussa. Helsinki: Kela, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 155, 2019.
- 15 Alasalmi, Juho; Alimov, Naufal; Ansala, Laura; Busk, Henna; Huhtala, Ville-Valtteri; Kekäläinen, Antti; Keskinen, Peetu; Ruuskanen, Olli-Pekka; Vuori, Lauri (2019) Työttömyyden laajat kustannukset yhteiskunnalle, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 16/2019.
- 16 Valtiotalouden tarkastusvirasto (2020), Perustoimeentulotuen siirto Kelalle: Toimeenpanon vaikutusten arvioinnin merkitys lainvalmistelussa 1/2020.
- 17 VM, Taloudellinen katsaus, kevät 2018, Valtiovarainministeriön julkaisu 9 a/2018.
- 18 <https://avoinomavero.vero.fi/>. Laskettu 14 500 euron vuosituloilla, kotikunta Helsinki, ev.lut. seurakunta, ei lapsia.
- 19 https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_68+2005.pdf
- 20 Fernandez, Rodrigo; Immervoll, Hervig; Pacifico, Daniele; Thévenot, Céline (2016) Faces of Joblessness: Characterising Employment Barriers to Inform Policy. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 192.
- 21 Kyyrä, Tomi; Matikka, Tuomas; Pesola, Hanna. Työttömyysturvan suojaosa ja työttömyyden aikainen työskentely. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 45/2018.
- 22 Valtiotalouden tarkastusvirasto (2020) Työvoimapaalvelujen tarjonta ja uudistukset 2015–2019.
- 23 Valtiovarainministeriö, Taloudellinen katsaus kevät 2011, Valtiovarainministeriön julkaisu 15a/2011.
- 24 Valtiovarainministeriö, Taloudellinen katsaus kevät 2018, Valtiovarainministeriön julkaisu 9a/2018.
- 25 Alasalmi, Juho; Alimov, Naufal; Ansala, Laura; Busk, Henna; Huhtala, Ville-Valtteri; Kekäläinen, Antti; Keskinen, Peetu; Ruuskanen, Olli-Pekka; Vuori, Lauri (2019) Työttömyyden laajat kustannukset yhteiskunnalle, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 16/2019.
- 26 Kyyrä, Tomi; Naumanen, Päivi; Pesola, Hanna; Uusitalo, Roope; Ylikännö, Minna (2019) Aktiivimallin vaikutukset työttömiin ja TE-toimistojen toimintaan. VATT Tutkimukset 189.
- 27 Kyyrä, Tomi; Naumanen, Päivi; Pesola, Hanna; Uusitalo, Roope; Ylikännö, Minna (2019) Aktiivimallin vaikutukset työttömiin ja TE-toimistojen toimintaan. VATT Tutkimukset 189.



VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI
PUH. 09 4321, WWW.VTV.FI

ISBN 978-952-499-489-7 (PDF)