

# Työnantajan välillisten työvoimakustannusten vähentämisen työllisyysvaikutukset

## Johdanto

Työn verotuksen osuus kaikista työvoimakustannuksista on merkittävä kaikissa kehittyneissä maissa. Erityisesti työnantajan työstä maksamien verojen keventämisellä voitaisiin saada työnantajat palkkaamaan enemmän työntekijöitä tai olemaan irtisanomatta henkilöstöä. Uusien työntekijöiden palkkaamiseen tarkoitettua työllistämistuet toimivat samalla tavalla, koska ne toimivat kannustimina työnantajille uusien työpaikkojen luomiseksi. Molempia toimenpidetyyppejä – työllistämiskannustimia ja työnantajien välillisten työvoimakustannusten vähentämistä – on hyödynnetty monissa EU:n jäsenvaltioissa kriisin alkamisesta lähtien. Niitä on käytetty joko yleisenä työvoiman kysyntää lisäävänä toimenpiteenä tai kohdennettuna tiettyihin luokkiin. Kohdentamisessa on usein kyse ryhmistä, joiden työmarkkinoille kiinnittyminen on vähäistä, kuten nuorista, alhaisen osaamistason tai pienipalkkaisista työntekijöistä ja pitkäaikaistyöttömistä.

Tämän raportin päätavoitteena on arvioida työnantajapuolen kannustimien tehokkuutta myönteisten työmarkkinatulosten luomisessa. Raportissa tehdään yhteenveto siitä, mitä tällä hetkellä tiedetään työnantajan sosiaaliturvamaksuissa ja työnantajamaksuissa tehtyjen muutosten ja toiminnallisesti vastaavien työnantajakannustimien tehokkuudesta työllisyyttä lisäävinä poliittisina toimenpiteinä. Arviointiin kuului katsaus, jossa tarkasteltiin 68:aa perusteellisen menetelmin tehtyä arviointia toimintalinjoja koskevista erityistoimenpiteistä. Lisäksi siihen kuului yksityiskohtainen meta-analyysi. Kohteena olevat arvioinnit liittyvät pääasiassa EU:n jäsenvaltioissa vuodesta 2000 alkaen sovellettuihin toimintalinjoihin. Raportissa esitetään myös yhteenveto eri jäsenvaltioissa sovelletuista viimeaikaisista (2008–2014) toimintalinjoista.

## Taustaa

Kun työttömyys on suurta, verotus korkea ja kasvu vähäistä, EU:n päätöksentekijät ovat korostaneet kasvua ja työllisyyttä edistävien poliittisten uudistusten – muun muassa työn verotuksen uudistuksen – määrittämisen merkitystä. Tämä on ollut yleinen aihe talouspolitiikan eurooppalaisen ohjauksjakson koordinoitiprosessissa. Monille jäsenvaltioille viime vuosina annetuissa maakohtaisissa suosituksissa on ollut erityisiä ohjeita työn verotusta koskevan järjestelmän uudistamisesta, ja niissä on korostettu verotuksen painopisteen siirtämistä työvoimasta muihin veropohjiin. Muita veropohjia ovat muun muassa omaisuus-, kulutus- ja ympäristöverot. Työvoiman kysynnän vähetessä politiikassa keskityttiin työnantajien verorasituksen vähentämiseen erityisesti vuodesta 2011 vuosiin 2013–2014. Toimintalinjoja koskeva katsaus osoittaa, että toimenpiteitä on pyritty kohdentamaan aiempaa enemmän – vaikka kohdeluokat eivät olekaan aina niitä, joissa myönteinen työllisyysvaikutus on arviointeja koskevan kirjallisuuden mukaan todennäköisempää.

## Keskeiset havainnot

Kaikissa kohteena olleissa arviointitutkimuksissa työnantajan alempien sosiaaliturvamaksujen tai niitä toiminnallisesti vastaavien toimenpiteiden, kuten työllistämistukien, työllisyysvaikutukset ovat tavallisesti vaatimattomia. Hieman yli 40 prosentissa meta-analyysin kattamista työllisyysvaikutusten arvioista ei havaittu merkittäviä myönteisiä vaikutuksia. Menetelmä on kuitenkin tehokas silloin, kun se toimii: tapauksissa, joissa työllisyysvaikutus oli myönteinen, se oli vahvasti myönteinen.

Tiettyyn ryhmään kohdennettua toimintalinjoja olivat tehokkaampia kuin yleiset tai kohdentamattomat toimintalinjat. Todennäköisesti eniten hyötyviä kohderyhmiä ovat pitkäaikaistyöttömät ja määrääkaikaiset työntekijät (siirtyminen pysyvään työsuhteeseen). Nuorille ja iäkkäille työntekijöille suunnatut uudistukset olivat tehottomampia, kuten myös tietyille yritysryhmille.

kohdennetut toimenpiteet (alan, yrityksen koon tai alueen mukaan luokiteltuna).

Meta-analyysin tulokset osoittavat, että myönteisiä työllisyysvaikutuksia havaitaan todennäköisemmin lyhyellä aikavälillä kuin keskipitkällä tai pitkällä aikavälillä, ja työllisyysvaikutuksilla on myös tapana hälvetä ajan myötä.

Raportissa otettiin esiin myös mahdollisia haittoja, jotka rajoittavat kyseisten toimenpiteiden tehokkuutta. Erityistä huolta herättivät tuhlaukset tai tehottomuus täytäntöönpanossa, hyötyvien yritysten opportunistinen käytös ja mahdollinen tasoittava tai häiritsevä vaikutus osallistumattomiin yrityksiin tai talouden toimijoihin. Ne kaikki voivat heikentää toimenpiteiden kustannustehokkuutta tai vaarantaa poliittiset tavoitteet. Erityisesti hukkavaikutukset (työpaikat, jotka olisi joka tapauksessa luotu ilman tukea) ovat todennäköisesti huomattavia, vaikka hyvin kohdennetut toimenpiteet todennäköisesti vähentävät niitä.

## Päätelmät

- Työnantajapuolen kannustimet olivat työllisyysnäkökulmasta onnistuneita suurimmassa osassa yksittäisiä arvioita, mutta tällaisten tapausten määrä ei ollut ylivoimaisen suuri.
- Vahvat myönteiset työllisyysvaikutukset olivat todennäköisempiä toimintalinjoissa, jotka perustuivat työnantajan sosiaaliturvamaksujen vähentämiseen (verrattuna työllistämistukien kaltaisiin toimenpiteisiin), ja toimintalinjoissa, jotka kuuluivat uudistustoimenpiteiden pakettiin (verrattuna yksittäisiin toimenpiteisiin). Yleisesti oli kuitenkin vain vähän näyttöä siitä, että mikään kaikista huomioon otetuista toimintalinjoista olisi järjestelmällisesti johtanut muita parempiin työllisyystuloksiin.
- Työnantajan verojen vähentäminen tai tukien lisääminen vaatii rahoitusta. Talousarviovaikutusten välttämistä koskevat vaatimukset, jotka ovat erityisen merkittävä rajoite julkisia menoja koskevien tiukkojen rajoitusten aikana, voivat edellyttää uusia veroja, esimerkiksi kulutusveroja. Niiden toissijaiset työllisyysvaikutukset voivat tasoittaa työnantajaveron vähennyksistä johtuvia myönteisiä tuloksia.
- Tällaisia mahdollisia tasoitusvaikutuksia – kuten myös hukka- ja syrjäyttämisaikutuksia – ei ole helppo arvioida, mutta ne ovat olennaisen tärkeitä, kun kyseisistä poliittisista toimenpiteistä tehdään kustannustehokkuusarvioita. Hyvin harvoissa nykyisissä arvioinneissa on tällaisia laskelmia.
- Myönteiset makrotaloudelliset puitteet näyttävät lisäävän mahdollisuuksia siihen, että työnantajan kustannuksia vähentävillä toimenpiteillä saavutetaan niiden tavoite työllisyyden edistämisestä.

Tällä viimeisellä kohdalla voitaisiin perustella kyseisten toimenpiteiden käyttämättä jättämistä taantumassa tai taantumien jälkeisellä kaudella työvoiman vähentyneen kysynnän vuoksi, kun ne teoriassa ovat asianmukaisimpia toimenpiteitä ja käytännössä eniten tarpeen. Se merkitsee myös, että ne voivat olla tehokkaampia nykyisen kaltaisten aikoina, kun tuotos on hiljalleen paranemassa ja työllisyys kasvamassa.

### Lisätietoja

Raportti Employment effects of reduced employer non-wage labour costs on saatavilla osoitteessa <http://www.eurofound.europa.eu/publications>.

Lisätietoja antaa tutkimusjohtaja John Hurley, sähköposti: [joh@eurofound.europa.eu](mailto:joh@eurofound.europa.eu)