Suomen Kuntaliitto

Aihe: Lisäselvitys VNS 3/2026 vp
Liitteet: 2024-03-07 Työssäoloehdon kertyminen palkkatuesta.pdf

Kuntaliiton laskelma palkkatuen työllisyysehtoon liittyvien muutosten talousvaikutuksesta:

Kuntien säästö työttömyysturvassa tulee siitä, että sakkolaskurin päivät nollaantuvat. Jos ajatellaan, että palkkatuki kohdistuisi henkilölle, joka on ensin 12 kk palkkatuella ja varmuudella seuraavat 700 pv työttömänä palkkatukijakson jälkeen:

- Sakkomaksujen nollaantumisen hyöty kunnalle olisi 6 326 euroa / henkilö
- Tämä hyöty jakaantuu 700 työttömyyspäivän eli 2,7 kalenterivuoden ajalle

Keskimäärin palkkatuella oli noin 43 000 henkilöä vuosina 2023–2024. Jos tästä joukosta edellä mainittuja henkilöitä olisi:

- 10 %: säästäisivät kunnat etuuskuluissa noin 10 miljoonaa vuositasolla
- 15 %: säästäisivät kunnat etuuskuluissa noin 15 miljoonaa vuositasolla
- 20 %: säästäisivät kunnat etuuskuluissa noin 20 miljoonaa vuositasolla

Edellä mainittu kuntien säästö olisi valtion lisämeno. Työttömyysehdon täyttyminen lisäisi myös kassojen ansiosidonnaista, jota ei ole tässä esimerkissä arvioitu. Kasvaneista tuloista tulisi lisäksi positiivisia verotulovaikutuksia.

Liitteenä myös Valtionvarainministeriön budjettiosaston aikanaan tekemän arvion HE 13/2024 talousvaikutuksista, joka on kylläkin laskettu eri näkökulmasta eikä siten kuvaa samaa asiaa (kuin meidän laskelmamme) mutta täydentää tietämystä osaltaan.

Mikko Mehtonen
Kehittämispäällikkö
Elinvoima ja talous -yksikkö, Kuntaliitto

KUNTALIITTO | Kommunförbundet

Budjettiosasto
Rakenneyksikkö

Työssäoloehdon kertyminen palkkatuetusta työstä

Tässä muistiossa arvioidaan palkkatuetusta työstä kertyvän työssäoloehdon vaikutuksia työllisyyteen ja etuusmenoihin. Arvioon liittyy huomattavaa epävarmuutta useasta eri syystä. Arvio perustuu vanhan lainsäädännön piirissä kertyneisiin rekisteritietoihin, joten staattinen arvio etuusmenojen muutoksesta on suuntaa antava. Muutoksilla voi olla palkkatuen myöntäjiin ja saajiin kohdistuvia käyttäytymisvaikutuksia, jotka muuttavat palkkatuen kysyntää työttömien työnhakijoiden toimesta sekä palkkatuen tarjontaa sitä myöntävien kuntien toimesta. Lisäksi on huomioitavaa, että työllisyyspalveluiden siirtäminen kuntien järjestämisvastuulle vuoden 2025 alusta voi muuttaa myönnettävän palkkatuen volyymia.

Arvioissa on otettu huomioon HE 73/2023vp mukainen työssäoloehdon pidennys 6 kuukaudesta 12 kuukauteen.

- Arvioitu muutos vähentäisi julkisia etuusmenoja arviolta noin 14 miljoonalla eurolla ja vahvistaisi työllisyyttä noin 900 työllisellä. Työllisyyden vahvistuminen huomioituna arvioitu muutos vahvistaisi julkista taloutta arviolta noin 36 milj. eurolla.

Yleisesti palkkatuesta

Taloustieteen näkökulmasta palkkatukea voidaan perustella sillä, että kaikki työnhakijat eivät osaamisen puutteista tai työkyvyn ongelmista johtuen pysty sellaiseen tuottavuuteen, joka mahdollistaisi suoran työllistymisen avoimille työmarkkinoille. Tilanteessa jossa henkilön työkyvyn alenema liittyy pysyvään vammaan, voi tuen tarve olla perustellusti jatkuva. Jos kyseessä on osaamisen puute tai heikentyneet työelämätaidot, joihin pyritään vastaamaan työnaikaisella oppimisella, on tuki perustellusti määräaikaista.

Palkkatukea myönnetään sekä yksityisten yritysten, ns. kolmannen sektorin, ja julkisen sektorin työsuhteisiin. Viimeaikaisten kotimaisten tutkimusten perusteella yksityisen sektorin palkkatuki voi kohentaa työttömän työnhakijan keskipitkän aikavälin työssäolon todennäköisyyttä 10–20 prosenttiyksiköllä ja korkeimmissa arvioissa jopa yli 20 prosenttiyksiköllä[1]. Kokonaistyöllisyyden näkökulmasta tulkinta yksityisen sektorin palkkatuen vaikutuksista ei ole näin yksiselitteinen, sillä osa palkkatuesta kohdistuu henkilöille, jotka olisivat työllistyneet yhtä hyvin ilman palkkatukea ja palkkatuella työllistettävät osittain syrjäyttävät muiden työnhakijoiden työllistymistä.

Kuntien ja kolmannen sektorin palkkatuen osalta kotimainen tutkimusnäyttö viittaa siihen, että tuettu työllistäminen ei edistä pitkän aikavälin työllistymistä. Tulokset voivat selittyä osittain sillä, että kuntien ja kolmannen sektorin työllistettäviksi valikoituu hankalassa työmarkkina-asemassa olevia henkilöitä. Lisäksi on huomioitava, että kuntien työllistämiseen liittyy ja kannusteita ja velvoitteita, jotka, jotka realisoituvat

[1] kts. Alasalmi ym. (2019); Aho ym. (2018); Asplund ym. (2018). Tutkimukset eivät perustu koeasetelmaan, ja niiden riski on, että tilastollisessa mallissa ei ole kyetty vakioimaan kaikkia keskeisiä ominaisuuksia, jolloin estimaatit voivat kärsiä nk. havaitsemattomasta valikoitumisesta.

työssäoloehdon täyttyessä[2]. Julkisen työllistämisen ollessa tarkoitushakuisesti työttömyysturvan rahoitusosuuksien tai työllistämiseen liittyvien velvoitteiden täyttöä, ei työllä kehitetä osaamisen puutteita tai työelämätaitoja, jotka edistäisivät avoimille työmarkkinoille työllistymistä[3].

Ehdotetut muutokset

Hallituksen esityksessä HE 13 / 2024vp työttömyysturvalakia ehdotetaan muutettavaksi siten että palkkatuettu työ ei kerryttäisi työssäoloehtoa, kahta poikkeusta lukuun ottamatta[4]. Muutoksella tavoitellaan julkisen talouden resurssien tehokkaampaa käyttöä ja työllisyyden vahvistumista. Nykytilassa palkkatuen kokonaiskustannukset julkiselle taloudelle ovat osittain vaikeasti hahmotettavissa koska tuen käyttöön liittyy etuusmenojen kasvua.

Palkkatuen vaikuttavuuden odotetaan paranevan sen seurauksena, että kannusteet hakea työmahdollisuuksia jo ennen työllistymisjakson päättymistä ja sen jälkeen vahvistuisivat, koska aikaisempaa harvempi olisi oikeutettuna ansiosidonnaiseen päivärahaan tukijakson päätyttyä.

Koska palkkatuettu työ ei enää poistaisi kunnan vastuuta työttömyysetuuden rahoituksesta muuten kuin avoimille työmarkkinoille työllistymisen kautta, arvioidaan tämän vähentävän palvelun järjestäjän kannustimiin liittyvää vinoumaa, jossa työllistäminen voi joissain tilanteissa muodostua palvelun järjestäjälle suhteettoman edulliseksi ratkaisuksi osittain työttömyysturvajärjestelmän muiden rahoittajien kustannuksella. Kun työssäoloehtoa ei jatkossa kertyisi, olisi palkkatuki siten ns. samalla viivalla muiden työllistymistä edistävien palveluiden kanssa, joiden rahoituksesta kunta myöskin vastaa.

Muutoksilla voisi olla vaikutusta työttömien halukkuuteen työllistyä palkkatuella. Tavoitteiden näkökulmasta on toivottavaa, että niiden henkilöiden työllistymiseen, jotka eivät julkista tukea tarvitse, sitä ei myöskään käytettäisi. Niiden henkilöiden osalta, jotka tarvitsevat julkista tukea työllistymiseen, olisi edelleen kannattavaa työllistyä palkkatuettuun työhön. Muutokset voisivat siten parantaa palkkatuen kohdentumista.

Arvio työllisyysvaikutuksesta

Palkkatuen aloituksia arvioidaan olevan 30 000 vuosittain. Liitteessä kuvatun simuloinnin perusteella vaikutus ansiopäivärahan saajissa olisi 1,41 * 30 000 / 12 = 3500 henkilövuotta. Työllisyysvaikutusarvio johdetaan työttömyysturvaetuuden bruttokorvausasteen muutoksesta. Bruttokorvausaste laskisi 42% jolloin työllisyyden

[2] Kunnan työllistämisvelvoite, jota esitetään lakkautettavaksi HE 13 / 2024 vp. Lisäksi on huomioitavaa, että kunnan osuus työmarkkinatuen rahoituksesta perustuu maksettuihin työmarkkinatukipäiviin. Vuodesta 2025 alkaen kunnan rahoitusvastuu työttömyysetuuksista perustuu kaikkiin työttömyysetuuspäiviin. Etuuspäivien laskenta aloitetaan alusta, kun henkilö kerryttää työssäoloehdon.

3 Esimerkiksi Mörk ym. (2021) havaitsevat että ns. tavallisiin töihin tapahtunut kuntien työllistäminen vaikutti positiivisesti työllisyyteen, sen sijaan ns. työllistämistyöt kuten ulkotilojen siistiminen vaikuttivat työllistymiseen negatiivisesti.

4 Vamman tai sairauden perusteella myönnetystä palkkatuesta ensimmäiset 10 kuukautta ei kerryttäisi työssäoloehtoa, jonka jälkeen työssäoloehtoa kertyisi 75% työssäoloajasta eli nykyistä lainsäädäntöä vastaavasti. Sama poikkeus koskisi myös 60 vuotta täyttäneitä, joille myönnettäisiin palkkatukea 60 vuoden iän perusteella.

voidaan arvioida vahvistuvan noin 900 työllisellä[5]. Arviossa on sovellettu matalampaa joustoa koska palkkatuen kohderyhmän voi olettaa eroavan keskimääräisestä ansioturvan saajasta.

Ansiopäivärahan saannin korvautuminen työmarkkinatuella 3 500 henkilövuoden osalta alentaisi nettona työttömyysetuusmenoja noin 23 milj. eurolla, mikä verotus ja tulonsiirrot huomioiden johtaisi julkisen talouden vahvistumiseen noin 14 milj. eurolla[6]. Työllisyysvaikutus huomioiden julkisen talouden arvioidaan vahvistuvan keskipitkällä aikavälillä noin 36 milj. eurolla.

Vamman tai sairauden perusteella palkkatukea saavien sekä 60 vuotta täyttäneitä koskeva poikkeus työssäoloehdon kertymisestä 10 kuukauden palkkatukityön jälkeen vaikuttaisivat marginaalisesti julkiselle taloudelle kohdistuviin säästöihin. Näiden poikkeusten osalta vaikutukset arvioidaan vähäisiksi.

Palkkatuen volyymin kehitykseen liittyy merkittävää epävarmuutta vuoden 2025 alussa voimaantulevasta työllisyyspalveluiden uudistuksesta ja muista palkkatuen volyymiin vaikuttavista lainsäädäntöuudistukisista johtuen. Simuloinnin tulosten yleistäminen perustuu oletukseen, että palkkatuen käytössä tai palkkatukea saavien työllistymisessä ei tapahtuisi merkittävää muutosta vuosien 2019 – 2022 väliseen tilanteeseen nähden. Koska palkkatukea koskevaa sääntelyä on muutettu, oletus ei todennäköisesti päde ja arvioon liittyy siten huomattavasti epävarmuutta.

Lähteet:

Aho, S., Tuomala, J., Hämäläinen, K., & Mäkiaho, A. (2018). Työvoimapalvelujen kohdistuminen ja niihin osallistuvien työllistyminen.

Alasalmi, J., Alimov, N., Ansala, L., Busk, H., Huhtala, V. V., Kekäläinen, A., Vuori, L. (2019). Työttömyyden laajat kustannukset yhteiskunnalle.

Asplund, R., Kauhanen, A., Päällysaho, M., & Vanhala, P. (2018). Palkkatuen vaikuttavuus– palkkatukijärjestelmän ja sen uudistuksien arviointi.

Mörk, E., Ottosson, L., & Vikman, U. (2022). To work or not to work? Effects of temporary public employment on future employment and benefits.

5 ((60,8 – 35,2) / 60,8) * 0,8 * 3500 = 1175; ((60,8 – 35,2) / 60,8) * 0,4 * 3500 = 595. Puoliväli (1175 + 595) / 2 = 885 eli noin 900. Arviossa sovelletaan joustoväliä 0.4 - 0.8 joka kuvaa työttömyyden keston muutosta korvaustason muutoksen suhteen. Sovelletut joustot perustuvat Uusitalon ja Verhon (2010) sekä Kyyrän (2020) tutkimuksiin.

6 Ansiopäivärahan menot alenisivat noin 55 milj. eurolla ja vastaavasti työmarkkinatuen menot kasvaisivat noin 32 milj. eurolla. Verotus (6,7 milj. euroa) ja täydentävät tulonsiirrot (2,3 milj. euroa) huomioiden julkinen talous vahvistuisi noin 14 milj. eurolla.

Liite työssäoloehtojen simulointi

Työssäoloehdon kertymät arvioidaan palkkatuella aloittaneille henkilöille enimmillään 48 kuukautta palkkatuen alkamisesta lähtien. Arviointiajankohta osuu samaan aikaan Covid-19 pandemian kanssa, minkä vuoksi työssäoloehtokuukausia on voinut kertyä tavallisesta poikkeavasti tai palkkatuella työllistäminen on voinut olla normaalista poikkeavaa. Työssäoloehdon karttumista on arvioitu kuukausittaisten palkkatulojen perusteella, mitä voi pitää suuntaa antavana arviona työssäoloehtokuukausien kertymisestä.

Käytetyt aineistot

- Finanssivalvonnan maksuaineisto 2019-2021 (tiedot maksetuista ansiopäivärahoista)
- Työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilaston aineisto (palkkatukijakson alkamis- ja päättymispäivät sekä tiedot sektorista ja rahoituslajista)
- Tulorekisterin palkkatiedot (tulolajit 100- ja 200-, maksettu summa ja maksupäivä)
- Tulorekisterin etuustiedot (ansiopäivärahan määrät ja maksupäivät 2022)

Palkkatukijaksoja koskevat rekisteritiedot on ensin poimittu vuosilta 2018 - 2022. Perättäisinä päivinä jatkuneet jaksot on yhdistetty yhdeksi jaksoksi. Otoksesta poistetaan vuoden 2018 aikana alkaneet jaksot. Tämän jälkeen aineistoon lasketaan kuukausitasoinen muuttuja, joka merkitsee kunkin kuukauden etäisyyden palkkatuen ensimmäisestä aloittamiskuukaudesta.

Aineistoon simuloidaan 6kk ja 12kk työssäoloehdot palkkatukikuukausilla ja ilman. Aineistosta poistetaan henkilöt, joiden palkkatuki perustuu kunnan työllistämisvelvoitteeseen.

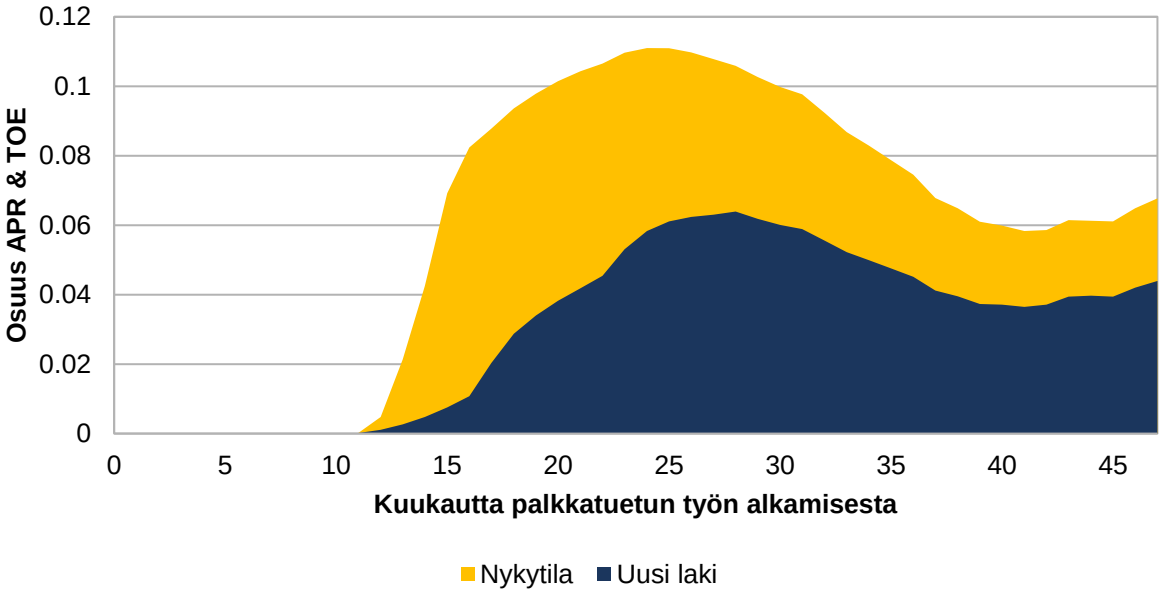
Nykytilan laskenta:

- Jos maksetut palkat > 935 euroa ja ei palkkatukea, työssäoloehtoon lasketaan 1kk. Jos 465 euroa < palkat < 965 euroa työssäoloehtoon lasketaan 0,5kk.
- Jos palkkatukea, työssäoloehtoon laskentaan 0,75kk.

Reformi, johon nykytilaa verrataan:

- Jos maksetut palkat > 935 euroa ja ei palkkatukea, työssäoloehtoon lasketaan 1kk. Jos 465 euroa < palkat < 965 euroa työssäoloehtoon lasketaan 0,5kk. Jos kuukauden aikana on maksettu palkkatukea, kuukausia ei lasketa.

Vaikutukset ansiopäivärahan saajien määrään lasketaan kertomalla yksilötasolla 0/1 saako henkilö kuukautena ansiopäivärahaa ja 0/1 olisiko henkilön työssäoloehto täyttynyt kyseiseen kuukauteen mennessä eri lainsäädännöllä. Summaamalla kuukausitason erotukset eli laskemalla kuvion 1 keltaisen alan pinta-ala saadaan arvioksi 1,41 ansiopäivärahakuukautta 48 kuukauden seurantajakson aikana.



Kuvio 1 Työssäoloehdon ja päivärahan saannin simulointi. Kuviossa keltainen alue kuvaa nykytilan ja ehdotetun lainsäännön tuottamaa erotusta. Palkkatukijakson vaikutus (1,41 kuukautta per alkanut jakso) ansiopäivärahan saantiin lasketaan keltaisen alueen pinta-alana.