

Budjettiosasto
Rakenneyksikkö

Työntekijän oleskeluluvan palkkaraja

Muistiossa tarkastellaan kolmansista maista tulevien työntekijän oleskelulupa- säädettyä erillisen palkkarajan työllisyysvaikutuksia. Asetuksen mukaan palkkaraja asetetaan hallitusohjelman mukaiselle tasolle 1600 eur/kk.

- Arviossa on lähdetty siitä, että asetuksella asetettava uusi palkkaraja¹ on kiinteä 1600 eur/kk, eikä sitä automaattisesti tarkisteta vuosittain. Koska nykyistä toimeentuloedellytyksen mukaista tulorajaa tarkistetaan vuosittain, kiinteän 1600 eur/kk palkkarajan vaikutus heikkenee ajan myötä ilman uusia päätöksiä. Ennusteen mukaan toimeentuloedellytyksen mukainen vähimmäispalkka saavuttaisi uuden palkkarajan vuonna 2029. Koska nykyinen toimeentuloedellytys jäisi voimaan palkkarajan rinnalle, toimeentuloedellytyksen ylittäessä uuden palkkarajan, työntekijän oleskeluluvassa edellytetty palkkataso määräytyisi toimeentuloedellytyksen perusteella.
- Uusi 1600 eur/kk palkkaraja vähentäisi myönnettyjen ensimmäisten työntekijän oleskelulupien määrää. Kun huomioidaan, että ajan kuluessa osa tulijoista poistuu maasta ja, että työntekijän oleskeluluvalla maahan tullut henkilö voi myöhemmin jäädä työttömäksi, vähentää uusi palkkaraja työllisyyttä ensimmäisten työntekijöiden oleskelulupien kautta arviolta noin 300–600 hengellä vuonna 2030² riippuen siitä, miten maahanmuuton oletetaan tulevaisuudessa kehittyvän (olettaen voimaantulo 1.11.2024).
- Muutos voi edellä kuvatun lisäksi vähentää myönteisen työntekijän jatkoluvan saajien määrää vuosina 2025-2027. Huomioiden tätä kautta syntyvän työllisyysvaikutuksen, vähentäisi uusi palkkaraja työllisyyttä kokonaisuutena arviolta 600–1000 hengellä vuonna 2030.
- Arvio todennäköisesti yliarvioi negatiivista vaikutusta seuraavista syistä johtuen:
 - Arviossa oletetaan, että työnantajat eivät muuta hakemuksessa ilmoitettuja palkkoja muutoksen myötä. Palkkajakauma viittaa kuitenkin siihen, että osa työnantajista saattaa esimerkiksi tarjota sen verran lisätunteja, että uusi palkkaraja täyttyy.
 - Työvoiman palkkaus ulkomailta ja perehdytys vie resursseja. Näin ollen jatkolupaa hakiessa yrityksille voi olla kannattavaa nostaa työntekijän palkkaa tai etenkin tarjota sen verran lisätyötunteja, että uusi palkkaraja täyttyy.
- Koska 1600 eur/kk palkkarajan arvioidaan rajoittavan varsin pienen ihmismäärän maahantuloa, ja kyseisten henkilöiden keskimääräinen vuosivaikutus julkiseen talouteen elinkaaren yli arvioidaan vähäiseksi, palkkarajalla ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia julkiseen talouteen³.

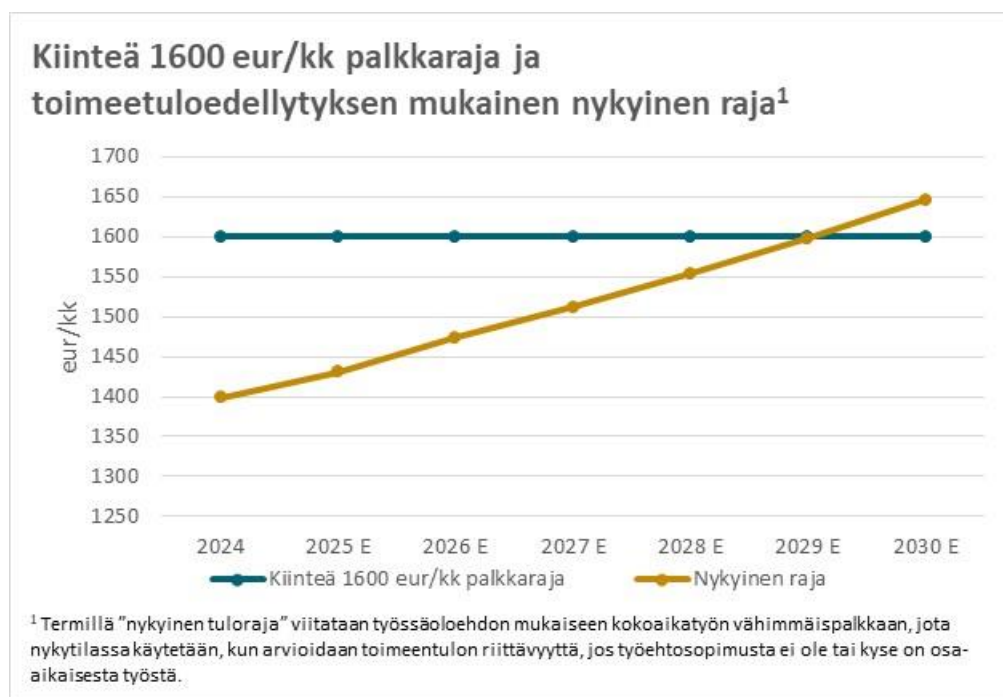
¹ Hallituksen esityksessä käytetään termiä palkkaraja (ei hallitusohjelman mukaista termiä tuloraja), sillä uusi raja pitää ylittää nimenomaan palkkatuloilla, eikä sen täyttymisessä huomioida muita tuloja. Koska hallituksen esityksessä käytetään termiä palkkaraja, sitä käytetään tässäkin. Termillä nykyinen tuloraja viitataan jo voimassaolevaan toimeentuloedellytyksen mukaiseen vähimmäispalkkavaatimukseen, joka jää voimaan uuden palkkarajan rinnalle.

² Vaikutus riippuu tarkasteltavasta aikajänteestä. Tässä tarkastellaan poikkileikkaustilannetta vuonna 2030.

³ Maahanmuuton julkisen talouden vaikutukset vaihtelevat maahanmuuttajan elinkaaren yli: työikäiset keskimäärin kontribuovat julkiseen talouteen maksettujen verojen kautta, kun taas ikääntymisen myötä lisääntyvät

Nykytila ja ehdotetut muutokset

Nykytilassa toimeentuloedellytyksen tasosta työperäisissä oleskeluluissa ei säädetä lailla tai asetuksella, vaan pykälän tulkintaa ohjaavat lain esityöt. Kokoaikaisessa työssä toimeentuloedellytyksen katsotaan täyttyvän, kun palkka on vähintään työhön sovellettavan työehtosopimuksen mukainen. Ellei soveltuvaa työehtosopimusta ole, toimeentuloedellytys täyttyy, jos palkka vastaa samankaltaisista tehtävistä maksettavaa palkkatasoa. Jos palkkaa ei kyseisellä alalla voida määritellä edellä mainittujen kriteereiden perusteella, tulee sen olla työttömyysturvalaissa tarkoitetulla tavalla työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevaan työssäoloehtoon luettavan suuruinen. Arvioitaessa toimeentulon riittävyyttä osa-aikaisen työn osalta, vähimmäisrajana pidetään sitä, että työ kerryttää työttömyysturvalaissa tarkoitetulla tavalla työssäoloehto. Vuonna 2024 työssäoloehdon täyttävän palkan tulee kokoaikatyössä olla vähintään 1 399 €/kk.⁴ Työssäoloehdon täyttävän kokoaikatyön palkan tasoa tarkistetaan vuosittain palkkakertoimella. Toimeentuloedellytyksen täyttymistä osa-aikatyössä on vakiintuneesti tulkittu niin, että myös osa-aikaisessa työssä palkan pitää olla nimenomaan kokoaikatyön työssäoloehto vastaava.



Kuvio 1: Uusi palkkaraja ja toimeentuloedellytyksen mukaisen nykyisen tulorajan ennustettu kehitys, Lähde: VM laskelmat, VM ennuste kevät 2024

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että työntekijän oleskelulupaun säädetään erillinen palkkaraja. Asetuksen mukaan palkkaraja asetettaisiin hallitusohjelman mukaiselle tasolle 1600 eur/kk. Nykyinen toimeentuloedellytys jäisi voimaan palkkarajan rinnalle. Oletus on, että uusi 1600 eur/kk palkkaraja on kiinteä eikä sitä tarkisteta automaattisesti vuosittain.

terveydenhuoltoon ja eläkkeisiin liittyvät julkisen talouden menot. Tästä johtuen tarkasteltava aikajänne vaikuttaa julkisen talouden vaikutukseen.

⁴ Perustuu hallituksen esitykseen

Jatkossa muistiossa käytetään termiä ”nykyinen tuloraja” viittaamaan työssäoloehdon mukaiseen kokoaikatyön vähimmäispalkkaan, jota nykytilassa käytetään, kun arvioidaan toimeentulon riittävyttä, jos työehtosopimusta ei ole tai kyse on osa-aikaisesta työstä. Olettaen, että työssäoloehdossa edellytettyä kokoaikatyön vähimmäispalkkatasoa, ja siten toimeentuloedellytyksen mukaista nykyistä tulorajaa, tarkistetaan tulevaisuudessa vuosittain palkkakertoimella uuden 1600 eur/kk palkkarajan ollessa kiinteä, uuden palkkarajan vaikutus vähenee ajan myötä (ks. Kuvio 1). Ennuste nykyisen tulorajan kehityksestä perustuu Valtiovarainministeriön kansantalousosaston kevään 2024 ennusteeseen. Arvion perusteella ilman uusia päätöksiä nykyinen tuloraja saavuttaisi uuden 1600 eur/kk palkkarajan vuonna 2029. Toimeentuloedellytyksen ylittäessä uuden palkkarajan, työntekijän oleskeluluvan edellyttämä palkkataso määräytyisi toimeentuloedellytyksen perusteella, koska nykyinen toimeentuloedellytys jäisi voimaan palkkarajan rinnalle.

Vaikutus työllisyyteen ensimmäisten oleskelulupien kautta

Ensimmäinen askel työllisyysvaikutusten arvioinnissa on muodostaa arvio siitä, missä määrin muutos vaikuttaisi kolmansista maista työntekijän oleskeluluvalla Suomeen saapuvien henkilöiden vuotuiseen määrään. Tarkastelu perustuu työntekijöiden oleskeluluvan ensimmäisiin myönteisiin osapäätöksiin johtaneisiin hakemuksiin ajalta 1.1.2023–1.6.2023. Niiden osalta, joille oleskelulupahakemuksessa on ilmoitettu kuukausipalkka, tarkastelussa käytetään tätä tietoa. Niille, joille on ilmoitettu tuntipalkka, kuukausipalkka on pyritty päättämään hyödyntämällä tietoa ilmoitetusta tuntipalkasta, työajasta ja palkkatyypistä⁵. Kaikkien myönteisten osapäätösten osalta tietoa ei ole riittävästi kuukausipalkan päättelyyn, joten tarkastelu ei palkkatietojen osalta ole täysin kattava. Huomionarvoista on, että palkkatiedot ilmoitetaan hakemuksiin tekstikenttänä, minkä vuoksi tiedot eivät ole täysin yhdenmukaisia. Riippuen tarkastelutavasta, ajanjaksolla 1–6/2023 laskennallinen kuukausipalkka oli alle 1600 eur/kk 7,5–8% tapauksissa. Vaihteluväli perustuu eri tavoin saatuihin arvioihin. Tietyissä tapauksissa hakemuksissa on ilmoitettu kaksi palkkaa, jolloin analyyseista on tehty ylä- ja alaraja –versio. Lisäksi tarkastelut on tehty erikseen kaikilla havainnoilla sekä poistaen poikkeavat havainnot (mm. havainnot, joissa on selkeä lyöntivirhe ilmoitetuissa tiedoissa). Laskelmissa käytetään eri tarkastelujen mukaisten osuuksien keskiarvoa (7,7%).

Maahanmuutto on edeltävinä vuosina ollut ennätysuurta. Vuonna 2022 ensimmäisiä työntekijän oleskelulupia myönnettiin yhteensä noin 9700 kappaletta ja vuonna 2023 noin 10200. Maahanmuuton tulevaan tasoon liittyy kuitenkin epävarmuutta. Tästä syystä laskelmat tehdään kahdella oletuksella: 1) ilman muutoksia myönteisten työntekijöiden ensimmäisten oleskelulupien määrä pysyisi vuoden 2022 tasolla (n. 9700 kappaletta) ja 2) ilman muutoksia myönteisten työntekijöiden ensimmäisten oleskelulupien määrä pysyisi vuoden 2021 tasolla (n. 5900 kappaletta).

Koska kiinteän palkkarajan vaikutus muuttuu ajassa, seuraavassa arvioidaan ensin kiinteän 1600 eur/kk palkkarajan vaikutus vuonna 2023. Olettaen, että oleskelulupahakemuksissa ilmoitetut palkat eivät nouse ja laskennallinen palkka jää alle 1600 eur/kk 7,7 prosentissa tapauksia,⁶ voidaan arvioida, että tässä tapauksessa työntekijän oleskeluluvalla maahan tulevien määrä vähenisi uuden 1600eur/kk palkkarajan myötä vuositasolla karkeasti arvioituna noin $0,077 \cdot 9\,700 = 750$ hengellä. Yllä oleva arvio ei huomioi sitä, että uusi palkkaraja on kiinteä, mutta nykymuotoista tulorajaa tarkistetaan vuosittain. Tämä pyritään huomioimaan skaalaamalla yllä olevaa vaikutusta suhdeluvulla, joka muodostetaan suhteuttamalla kiinteän 1600 eur/kk

⁵ Kuukausityöajan arvioinnissa on oletettu, että kuukausityöaika on $4,345 \cdot \text{viikkotyöaika}$.

⁶ tätä oletusta tarkastellaan lähemmin myöhemmin tässä muistiossa

palkkarajan ja ennustetun⁷ nykymuotoisen tulorajan erotus kunakin vuonna näiden samojen lukujen erotukseen vuonna 2023.⁸ Edellä mainittu luku pitää sisällään ajatuksen, että nykyisen tulorajan vaikutus ei muutu ajassa. Hieman yksinkertaistaen vaikutus pysyisi likimain samana yli ajan, jos palkat nousisivat samaa tahtia palkkakertoimen eli nykyisen tulorajan kanssa. Näin ei kuitenkaan välttämättä ole. Esimerkiksi vuonna 2024 palkkakerroin nousi poikkeuksellisesti selvästi enemmän kuin palkat. Arviossa pyritään huomioimaan erot palkkakertoimen ja palkkojen nousun ennustetussa kehityksessä korjaamalla arvioita vuosikohtaisilla kertoimilla, jotka suhteuttavat palkkakertoimen kumulatiivisen kehityksen vuodesta 2023 sopimuspalkkojen⁹ vastaavaan kehitykseen. Oletus on, että työntekijän oleskelulupahakemuksessa ilmoitetut palkat kehittyvät sopimuspalkkaindeksiin mukaisesti¹⁰. Koska muutoksen on suunniteltu tulevan voimaan ensimmäisten oleskelulupien osalta 1.11.2024, vuoden 2024 arviota skaalataan lisäksi suhdeluvulla 2/12. Vaikutus myönnettyihin ensimmäisiin työntekijän oleskelulupiin on esitetty Taulukossa 1.

Vaikutus myönnettyihin ensimmäisiin työntekijän oleskelulupiin saattaa yliarvioida vaikutusta ensimmäisellä työntekijän oleskeluluvalla maahan tulevien määrään, sillä myönteisen luvan saanut ei välttämättä lopulta saavukaan maahan. Lisäksi on mahdollista, että sama henkilö saa useamman päätöksen. Laskelmissa pyritään huomioimaan se, että kaikki oleskeluluvan saaneet eivät saavukaan Suomeen hyödyntäen tulorajaselvityksen (Kaihovaara ym. 2024) tietoja. Tulorajaselvityksen ensimmäisiä myönnettyjä työntekijän oleskelulupia koskevassa aineistossa 86 prosentille myönteisen ensimmäisen oleskeluluvan saaneista henkilöistä löytyi validi henkilönnumero ja vähintään yksi havainto tulorekisteristä. Tältä pohjalta arvioidaan, että myönnettyistä ensimmäisistä oleskeluluvista päästään lähemmäs arvioita siitä, kuinka monen henkilön maahan tuloa muutos lopulta rajoittaisi, kertomalla Taulukon 1 lukuja kertoimella 0,86.

Vaikutus myönnettyihin ensimmäisiin työntekijän oleskelulupiin	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Maahanmuutto noin 2021 tasolla	-30	-220	-160	-120	-60	0	0
Maahanmuutto noin vuoden 2022 tasolla	-50	-350	-270	-190	-100	-10	0

Taulukko 1: Vaikutus vuotuisiin myönnettyihin ensimmäisiin työntekijän oleskelulupiin

Vaikutus kolmansista maista työntekijän oleskeluluvalla Suomeen vuosittain saapuvien henkilöiden määrään ei vielä kuvaa uuden palkkarajan työllisyysvaikutusta, koska vuotuisten maahanmuuttomäärien vaikutus kumuloituu yli ajan. Lisäksi on huomioitava, että ajan kuluessa osa tulijoista poistuu maasta. Lisäksi työntekijän oleskeluluvalla maahan tullessaan työllinen henkilö voi myöhemmin jäädä työttömäksi. Maasta poistumista arvioidaan tässä perustuen rekisteriaineistoihin.¹¹ Rekisteritietoja hyödyntämällä voidaan arvioida, että uusi 1600 eur/kk palkkaraja vähentäisi työntekijän oleskeluluvalla maassa olevien määrää yhteensä noin

⁷ palkkakerroin vuodelle 2024 on jo vahvistettu, sen jälkeisille vuosille on käytetty ennustetta palkkakertoimesta (perustuen VM syksyn 2023 ennusteeseen)

⁸ Erotus vuonna 2023 on $1600 - 1331 = 269$ eur, joten esimerkiksi vuodelle 2024 suhdeluku on $(1600 - 1399) / 269 = 0,75$, missä $1399 = 1331 * (1,637 / 1,558)$.

⁹ Sopimuspalkkojen kehitys perustuu VM kevään 2024 ennusteeseen vuoteen 2026 asti. Vuodesta 2027 alkaen sopimuspalkkojen nousun oletetaan olevan 77% VM kevään ennusteen mukaisesta ansiotason noususta. Tämä vastaa sopimuspalkkojen ja ansiotasoindeksiin muutoksen välistä suhdetta vuonna 2026.

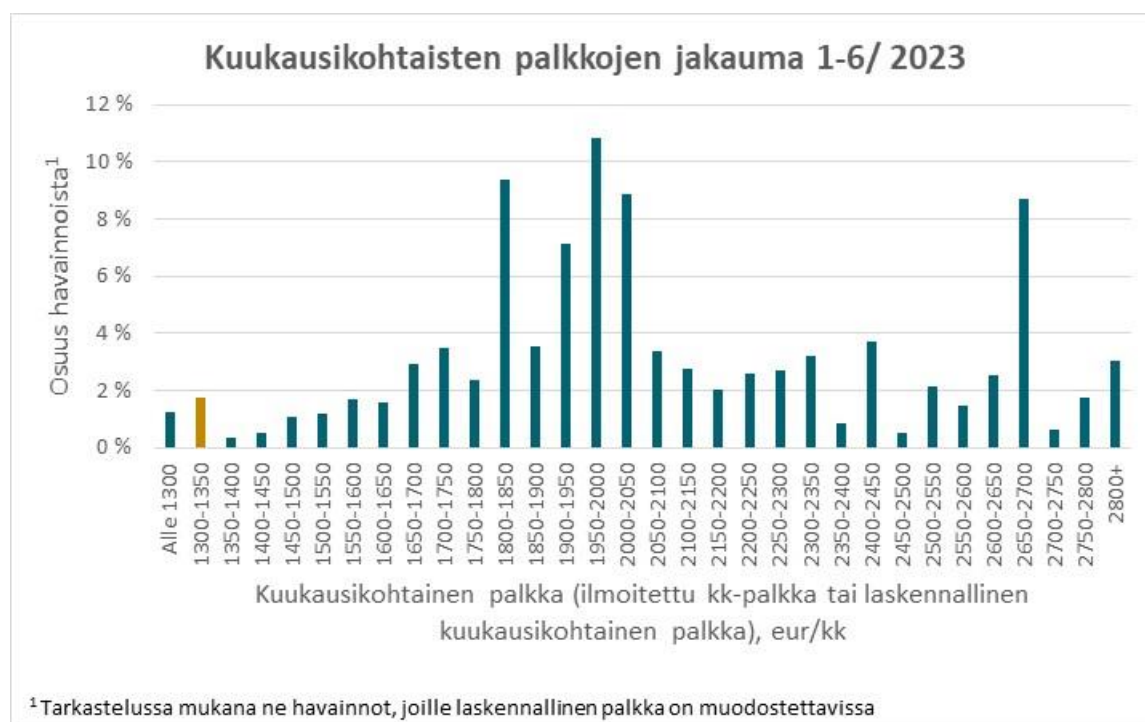
¹⁰ Laskelmat on tehty myös olettaen ansiotasoindeksiin mukainen palkkojen kehitys. Tulokset eivät ole merkittävästi erilaisia käytettäessä ansiotasoindeksiä.

¹¹ Datahuoneen tekemä laskelma perustuen aineistoon, joka kattaa vuosina 2010-21 työperusteisella oleskeluluvalla maahan tulleet (pl. Britannian kansalaiset). Tarkastelu pitää sisällään myös muilla työperäisillä luvilla kuin työntekijän oleskeluluvalla maahan tulleita, joten arvioihin liittyy epävarmuutta.

400-700 hengellä vuonna 2030¹². Työllisyyskehityksen osalta hyödynnetään arviota työllisyysasteen kehityksestä maassaoloajan mukaan, joka on laskettu yksilöaineistoista vuosina 2010-2021 työperusteisella oleskeluluvalla maahan tulleille.¹³ Soveltaen tätä arvioon siitä, kuinka paljon uusi palkkaraja vähentäisi maassa olevien työntekijän oleskeluluvalla maahan tulleiden määrää, saadaan, että uusi palkkaraja vähentäisi työllisyyttä karkeasti arvioituna noin 300–600 hengellä vuonna 2030.¹⁴

Vaikutus työnantajien ilmoittamiin palkkoihin

Yllä olevan arvion pohjalla on oletus, että työnantajat eivät reagoisi uuteen palkkarajaan muuttamalla oleskelulupahakemuksessa ilmoitettuja palkkoja. Yksi tapa arvioida oletusta on tarkastella työntekijöiden oleskeluluvan ensimmäisiin myönteisiin osapäätöksiin johtaneissa hakemuksissa ilmoitettujen palkkojen jakaumaa nykyisen tulorajan ympäristössä. Jos jakaumassa on havaittavissa piikki tulorajan kohdalla ja vastaavasti ”lovi”, eli puuttuvia havaintoja tulorajan yläpuolella, viittaa tämä siihen, että havaintoja kasautuu tulorajan kohdalle. Havaintojen kasautuminen tulorajan kohdalle viittaa puolestaan siihen, että tuloraja voi jossain tapauksissa ohjata ilmoittamaan juuri tulorajan suuruisen palkan.



Kuvio 2: Työntekijöiden oleskeluluvan ensimmäisiin myönteisiin osapäätöksiin johtaneiden hakemuksien kuukausikohtaisten palkkojen jakauma vuonna 2023 (tuloraja vuonna 2023 on 1331 eur/kk); Lähde: Migri, VM laskelmat

¹² oletuksella, että muutos tulee voimaan 1.11.2024

¹³ Työllisyysaste on laskettu työllisyyskuukausien mukaan, joten se ei anna oikeaa kuvaa työllisyydestä maahantulovuodelle, koska henkilö on voinut tulla kesken vuoden maahan. Näin ollen tässä oletetaan maahantulovuoden työllisyysasteeksi 100%, mikä on todennäköisesti hienoinen yliarvio.

¹⁴ Laskelmassa ei ole huomioitu vaikutusta mahdollisten puolisojen maahantuloon ja sitä kautta työllisyyteen. Karkean arvion mukaan noin kymmenen prosenttia pienituloisista työperusteisista maahanmuuttajista tuo mukanaan puolison. Näin ollen mahdollisten puolisojen kautta syntyvän vaikutuksen työllisyyteen on todennäköisesti vähäinen.

Kuviossa 1 on esitetty työntekijöiden oleskeluluvan ensimmäisiin myönteisiin osapäätöksiin johtaneiden hakemuksien kuukausikohtaisten palkkojen jakauma 1–6/2023. Jakaumassa on havaittavissa hienoinen piikki ja pieni ”lovi” tulorajan läheisyydessä. Tarkasteltaessa erikseen kuukausipalkkaisille ja tuntipalkkaisille, piikki on kuukausipalkkaisilla selkeä, kun taas tuntipalkkaisilla sitä ei juuri näy. Tätä selittää todennäköisesti ainakin osin se, että tuloraja on määritelty kuukausitasolla ja tuntipalkkaisille kuukausikohtainen tulo on laskennallinen (päättellen hyödyntäen tietoa tuntipalkasta ja työajasta). Jakauma viittaa siihen, että tulorajan kohdalla voi olla pienimuotoista kasautumista. Näin ollen on mahdollista, että uuden palkkarajan myötä osa työnantajista nostaisi ilmoitettuja palkkoja. Tämä vaimentaisi muutoksen vaikutusta työllisyyteen.

Vaikutus jatkolupiin ja työllisyyteen jatkolupien kautta

Yllä on käsitelty 1600 eur/kk palkkarajan mahdollisia vaikutuksia myönnettyihin ensimmäisiin työntekijän oleskelulupiin. Tämän lisäksi uusi palkkaraja voi vaikuttaa myös jatkolupiin sellaisissa tapauksissa, joissa henkilön edeltävä oleskelulupa on myönnetty vanhan tulorajan voimassa ollessa.

Maahanmuuttoviraston tilastojen mukaan vuonna 2021 myönnettiin noin 6100 ja vuonna 2022 yhteensä 6200 työntekijän jatkolupaa. Vuonna 2023 jatkolupia myönnettiin puolestaan selvästi enemmän, noin 12600 kappaletta. Vaikutusta jatkolupien osalta arvioidaan seuraavassa kahdella eri oletuksella: 1) ilman muutoksia jatkolupia myönnettäisiin tulevaisuudessa vuosittain saman verran kuin vuosina 2021 ja 2022 eli noin 6200 kappaletta ja 2) ilman muutoksia jatkolupia myönnettäisiin tulevaisuudessa vuosittain saman verran kuin vuonna 2023 eli n. 12 600.

Toisintamalla aiemmin kuvattu (laskennallisten) kuukausipalkkojen tarkastelu jatkoluville, voidaan arvioida, että ajanjaksolla 1–6/2023 laskennallinen kuukausipalkka oli alle 1600 eur/kk 11%–13%:ssa tapauksia. Laskelmien pohjalla käytetään vuoden 2023 aineiston perusteella laskettujen osuuksien keskiarvoa (12%).

Jatkolupaa voi edeltää joko jatkolupa tai ensimmäinen oleskelulupa. Migrin tietojen mukaan osuus myönnettyistä työntekijän jatkoluvista, joissa jatkolupaa edelsi ensimmäinen oleskelulupa, on vaihdellut 59–79 prosentin välillä vuosina 2018–2023¹⁵. Vuonna 2023 osuus oli 79 prosenttia. Ajalla 3.1.2022–1.6.2023 myönnettyjen ensimmäisten oleskelupien keskimääräinen kesto oli 11,6 kuukautta. Koska uuden palkkarajan on tarkoitus tulla voimaan ensimmäisten työntekijän oleskelulupien osalta 1.11.2024, ja jatkolupiin sitä sovellettaisiin 1.2.2025 alkaen, voidaan ajatella, että vaikutus jatkolupiin, joita edeltää ensimmäinen lupa, kohdentuisi näin ollen vuodelle 2025 ja syntyisi sellaisten lupien osalta, joissa edeltävä ensimmäinen oleskelulupa on myönnetty vuoden 2024 lokakuun loppuun mennessä. Olettaen, että sellaisten lupien osuus, joita edeltää ensimmäinen lupa on 79%, muutos vähentäisi jatkoluvan saajia tältä osin¹⁶

$12\,600 \cdot 0,79 \cdot 10/12 \cdot 0,12 \cdot 0,63 \cdot 0,75 \cdot 11/12 =$ n. 400 hengellä vuonna 2025 (myönnetyt jatkoluvat vuoden 2023 tasolla ilman muutoksia)

$6\,000 \cdot 0,79 \cdot 10/12 \cdot 0,12 \cdot 0,63 \cdot 0,75 \cdot 11/12 =$ n. 200 hengellä vuonna 2025 (myönnetyt jatkoluvat vuoden 2021 ja 2022 tasolla ilman muutoksia)

Lisäksi muutos voi rajoittaa jatkolupia, joita on edeltänyt aiempi jatkolupa, joka on myönnetty vanhan tulorajan aikana. Migrin aineiston perusteella ajanjaksolla 3.1.2022–1.6.2023 työntekijän jatkoluvan keskimääräinen

¹⁵ Vuodelta 2023 tieto on saatu joulukuun alussa eli se ei kata ihan koko vuotta 2023

¹⁶ Alla olevissa kaavoissa 0,75 ja 0,63 ovat jo aiemmin muistiossa käytettyjä skaalauskerroimia, jolla pyritään huomioimaan se, että uusi palkkaraja on kiinteä, kun taas nykyistä tulorajaa tarkistetaan vuosittain. Lisäksi kerroin 11/12 huomioi sen, että ensimmäisen kuukauden osalta jatkolupiin ei sovelleta uutta palkkarajaa.

pituus oli noin 40 kuukautta. Tältä pohjalta voidaan karkeasti¹⁷ ajatella, että jatkolupien, joita on edeltänyt aiempi jatkolupa, osalta vaikutusta myönnettyihin jatkolupiiin voisi syntyä vuosina 2025, 2026 ja 2027¹⁸. Vuonna 2024 vaikutusta ei olisi, koska uuttaa palkkarajaa sovellettaisiin jatkolupiiin vasta helmikuusta 2025 alkaen. Olettaen, että jatkoluvista kunakin vuonna 21% on sellaisia, että niitä on edeltänyt aiempi jatkolupa¹⁹, voidaan arvioida, että muutos vähentäisi myönteisen jatkoluvan saajia vuosina 2025–2027 tältä osin yhteensä $12600 \cdot 0,21 \cdot 0,12 \cdot (0,63 \cdot 0,75 \cdot 11/12 + 0,47 \cdot 0,76 + 0,33 \cdot 0,78 \cdot 10/12) = n. 300$ hengellä (myönnetyt jatkoluvat vuoden 2021 ja 2022 tasolla ilman muutoksia)

$6200 \cdot 0,21 \cdot 0,12 \cdot (0,63 \cdot 0,75 \cdot 11/12 + 0,47 \cdot 0,76 + 0,33 \cdot 0,78 \cdot 10/12) = n. 200$ hengellä (myönnetyt jatkoluvat vuoden 2021 ja 2022 tasolla ilman muutoksia)

Huomioiden aiemmin kuvatulla tavalla sen, että ajan kuluessa osa näistä henkilöistä poistuu maasta ja osa saattaa joutua työttömäksi, jatkolupien kautta syntyvä vaikutus vuonna 2030 olisi karkeasti arvioituna noin 250–500 henkeä työllisyyttä vähentävä.

Kokonaisuutena uuden palkkarajan vaikutus, huomioiden vaikutukset sekä ensimmäisiin lupiin että jatkolupiiin, olisi vuonna 2030 karkeasti arvioituna noin 500–1000 henkeä työllisyyttä vähentävä. Työvoiman palkkaaminen ulkomailta ja työtehtävään perehdytys vie aikaa ja rahaa. Huomioiden palkkaukseen ja perehdytykseen liittyvät ns. uponneet kustannukset, on mahdollista, että jatkoluvan hakuvaiheessa yritykset nostavat työntekijän palkkaa tai etenkin tarjoavat sen verran lisätyötunteja, että uusi palkkaraja täyttyy. Näin ollen arvio todennäköisesti yliarvioi jatkolupien kautta tulevaa vaikutusta.

Julkisen talouden vaikutukset

Palkkarajan julkisen talouden kokonaisvaikutus riippuu sekä palkkarajan vaikutuksesta maahan tulijoiden määrään että kyseisten maahanmuuttajien keskimääräisestä vaikutuksesta julkiseen talouteen. Selvityksessä tulorajan asettamisen vaikutuksista työvoiman saatavuuteen ja julkistalouteen (Kaihovaara ym. 2024)²⁰ on tarkasteltu EU/ETA-alueen ulkopuolelta tulevan työperäisen maahanmuuttajan julkisen talouden vaikutuksia elinkaaren yli perustuen valtiovarainministeriössä tehtyyn yksinkertaistettuun elinkaarilaskelmaan. Elinkaarilaskelmassa on muodostettu arvio keskimääräisen, EU/ETA-maiden ulkopuolelta 35-vuotiaana työn perusteella maahan tulevan henkilön vaikutuksesta julkiseen talouteen maahantulosta 80 ikävuoteen asti. Vaikka tarkka arvio elinkaarivaikutuksesta on herkkä pienille oletusmuutoksille, voidaan laskelmien pohjalta todeta, että 35-vuotiaana EU/ETA-alueen ulkopuolelta maahan tulevan työperäisen maahanmuuttajan, jonka arvioitu palkkatulo maahantulovuonna on noin 1500 euroa kuussa, keskimääräinen vuosivaikutus julkiseen talouteen elinkaaren yli on vähäinen, ja pääasiassa lähellä nollaa.²¹

¹⁷ Olettaen, että pyöristettynä jatkoluvan keskimääräinen kesto on noin kolme vuotta.

¹⁸ Vaikutus jakautuu neljälle vuodelle johtuen voimaantuloajankohdasta 1.6.2024

¹⁹ Jonka pituus on ollut 3 vuotta

²⁰ Tarkka kuvaus menetelmästä ja käytetyistä aineistoista sekä tarkemmat tulokset löytyvät selvityksestä

²¹ Elinkaarilaskelmassa ei tarkastella mukana tulevien puolisoitten tai lasten vaikutusta julkistalouteen. Karkean arvion mukaan noin kymmenen prosenttia pienituloisista työperusteisista maahanmuuttajista tuo mukanaan puolison. Tämän kokonaisvaikutus julkiseen talouteen vaikuttaa vähäiseltä. Mukana tulevien lapsien määrä tarkastellulla tulotasolla on todennäköisesti vähäinen ottaen huomioon perheenyhdistämisen nettotulorajat. Tarkastelun ulkopuolelle jäävät tässä tapauksessa myös maahanmuuton mahdolliset vaikutukset julkiseen talouteen esimerkiksi syntyvyyden ja hyödykemarkkinoiden kautta.

Koska palkkarajan arvioidaan rajoittavan varsin pienen ihmismäärän maahantuloa, ja kyseisten henkilöiden keskimääräinen vuosivaikutus julkiseen talouteen elinkaaren yli arvioidaan vähäiseksi, työntekijän oleskeluluvan palkkarajan asettamisella siten, että se on alakohtainen työehtosopimuksen vähimmäismäärä, kuitenkin vähintään 1 600 euroa kuukaudessa, ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia julkiseen talouteen.

Huomionarvoista on, että maahanmuuttajan vaikutus julkiseen talouteen vaihtelee elinkaaren yli. Vaikutus julkiseen talouteen on positiivinen elinkaaren alkuvaiheessa työllisyysasteen ollessa korkea, kun taas myöhemmillä ikävuosilla vuosivaikutus kääntyy negatiiviseksi eläköitymisen myötä. Näin ollen palkkarajan, joka rajoittaa maahantuloa, vaikutus julkiseen talouteen olisi lyhyellä aikavälillä negatiivinen, sillä henkilöt, joiden maahantuloa muutos rajoittaa, olisivat tällöin olleet elinkaarensa varhaisemmassa vaiheessa.

Lähteet

Kaihovaara, Antti; Peltonen, Juho; Kari, Kimmo; Kotilainen, Annaliina; Mattila, Jukka; Toikka, Max; Seppä, Meeri (2024). Selvitys tuloajan asettamisen vaikutuksista työvoiman saatavuuteen ja julkistalouteen. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2024:21.