Palkkatuki ja starttiraha

*Palkkatuki ja starttiraha Suomessa*

**Palkkatuesta ja starttirahasta säädetään laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012). Palkkatuki on työttömän työnhakijan työllistymisen edistämiseksi tarkoitettu tuki, jonka työ- ja elinkeinotoimisto voi myöntää työnantajalle palkkauskustannuksiin. Palkkatuetun työn tarkoituksena on parantaa työttömän työnhakijan ammatillista osaamista ja edistää työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Starttirahaa työ- ja elinkeinotoimisto voi myöntää yrittäjäksi ryhtyvälle henkilöasiakkaalle toimeentulon turvaamiseksi yritystoiminnan käynnistämis- ja vakiinnuttamisvaiheessa.**

*Maksettujen tukien määrä*

Vuonna 2016 palkkatukea maksettiin noin 200 miljoonaa euroa, mistä yritysten osuus oli noin 60 miljoonaa euroa. Kokonaissumma on laskenut huippuvuodesta 2014, jolloin palkkatukea maksettiin reilut 300 miljoonaa euroa, mistä noin 120 miljoonaa yrityksille. Kuluvana vuotena palkkatuen ja starttirahan rahoitusuudistuksen johdosta käytettävissä on viime vuotta enemmän määrärahaa ja käytön odotetaan kasvavan vuodesta 2016. Starttirahaa maksettiin vuonna 2016 noin 33 miljoonaa euroa ja hieman vajaat 40 miljoonaa euroa vuodessa vuosina 2014–2015.

Määrien vertailu kansainvälisesti on vaikeaa, koska kaikista maista ei ole saatavilla vertailukelpoisia tilastotietoja ja tukiohjelmat voivat olla hyvinkin vaihtelevia. **Useissa EU-maissa on tai on ollut tiettävästi käytössä Suomen palkkatukeen verrattavia tukiohjelmia.** Suomessa nykyisin käytettävän prosentuaalisen palkkauskustannuksiin perustuvan tuen lisäksi tuet ovat voineet olla kiinteitä summia tai työnantaja on saanut helpotuksia verotuksessa tai veronluonteisissa maksuissa. Eurostatin kokoamien tilastojen mukaan Suomi on käyttänyt vuosina 2012–2016 EU-maiden mediaania (huomioitu maat, joista tilastotieto on ollut saatavilla) enemmän rahaa työllisyyden kannustinohjelmiin (ALMP luokka 4) suhteessa bruttokansantuotteeseen. Esimerkiksi Suomen kohdalla palkkatuen lisäksi luvussa huomioidaan myös vuorotteluvapaasijaiset, mikä kertoo osaltaan lukujen vertailukelpoisuudesta.

Lähde: Eurostat, LMP expenditure by type of action - summary tables.

Myös aloittavan yrityksen tukien osalta Suomi käyttää EU-maiden mediaania enemmän julkista rahoitusta suhteessa bruttokansantuotteeseen. Näiden tukien osuus on kuitenkin hyvin vähäinen, noin 0,014 prosenttia bruttokansantuotteesta Suomessa, kun EU-maiden mediaani on 0,009. Tietoja alkavan yrityksen tuista on myös tarjolla harvemmista maista, mikä voi kertoa tukiohjelmien yleisyydestä.

*Tuen taso*

**Tuen tasoa koskevaa kokoavaa kansainvälistä vertailua ei ole saatavilla. Järjestelmien vertailu on vaikeaa siksi, että säädöksiin tehdään muutoksia tiheästi ja palkkatuen myöntämiseen liittyy lukuisia erilaisia ehtoja. Lisäksi tuen kohderyhmät ja muodot vaihtelevat maittain.** Palkkatuki myönnetään elinkeinotoimintaa harjoittavalle työnantajalle joko valtiontukien yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisena tukena (Komission asetus (EU) N:o 651/2014 tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti) tai de minimis -tukena (Komission asetus (EU) N:o 1407/2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen).

**Asetuksen mukaan palkkatukien muodossa myönnettävässä tuessa epäedullisessa asemassa olevien työntekijöiden työhönottoon tuki-intensiteetti saa olla enintään 50 prosenttia tukikelpoisista kustannuksista.** Palkkatukien muodossa myönnettävä tuki alentuneesti työkykyisten työntekijöiden työllistämiseen saa olla enintään 75 prosenttia tukikelpoisista kustannuksista. Suomessa palkkatuen määrä elinkeinotoimintaan myönnettävän tuen osalta on enintään 30 prosenttia työnantajalle tuella palkattavasta aiheutuvista palkkauskustannuksista, jos tuella palkattava on ollut työtön alle 12 kuukautta välittömästi ennen palkkatuen myöntämistä. Jos tuella palkattava on ollut työtön vähintään 12 kuukautta palkkatuen myöntämistä välittömästi edeltäneiden 14 kuukauden aikana, prosenttiosuus on 40 prosenttia ja jos tuella palkattava on ollut työtön vähintään 24 kuukautta palkkatuen myöntämistä välittömästi edeltäneiden 28 kuukauden aikana, prosenttiosuus on 50 prosenttia.

**Näin ollen pisimpään työttömänä olleiden osalta valtion myöntämä tuki on suurin EU-säädösten mahdollistama osuus palkkauskustannuksista.** Vuosina 2015–2016 noin 40 prosenttia alkaneista palkkatukijaksoista myönnettiin 50 prosentin tuella. **Kuluvana vuotena syyskuun loppuun mennessä aloitetuista jaksoista hieman yli puolet oli myönnetty 50 prosentin suuruisena.** Luvuissa on huomioitu kaikki palkkatukityö (myös kunnat ja kolmas sektori) mukaan lukien kolmannen sektorin toimijoille tietyissä tapauksissa myönnettävä 100 prosentin palkkatuki.

Alhaisemmilla tukiprosenteilla työllistettävien palkkauskustannuksiin työnantajat voivat saada lisäksi kunnan maksamaa kuntalisää, jonka määrä ja ehdot vaihtelevat kunnittain. Kaikki kunnat eivät myöskään tarjoa tätä vaihtoehtoa. Kuntalisistä työ- ja elinkeinoministeriöllä ei ole käytettävissään tilastotietoja.

Starttiraha myönnetään de minimis -tukena. Pääsääntöisesti de minimis -tukea voi kertyä yhdelle työnantajalle eri tukilähteistä yhteensä enintään 200 000 euroa kolmen vuoden aikana. Vuoden 2017 alusta myönnetyt starttirahat ovat aina peruspäivärahan suuruisia. Työttömien starttiraha rahoitetaan työttömyysetuusmäärärahoista ja muille kuin työttömille myönnettävä starttiraha työllisyysmäärärahoista.

*Tutkimustuloksia*

**Palkkatukea käsittelevissä tutkimuksissa on havaittu, että julkiselle sektorille työllistämisellä on vähän positiivisia työllisyysvaikutuksia tai joissakin tapauksissa vaikutukset ovat olleet jopa negatiivisia. Yksityiselle sektorille työllistämisellä on puolestaan tutkimusten mukaan positiivisia työllisyysvaikutuksia.** (ks. esimerkiksi Card, Kluve & Weber (2015): *What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations, IZA Discussion Paper 9236).* Kansainvälisistä tutkimuksista ei ole suoraan erotettavissa, käsittääkö yksityinen sektori pelkästään yrityksiin työllistämistä vai myös kolmannen sektorin työllistämistä. Kolmannen sektorin työllistämiseen keskittyvää tutkimustietoa ei juuri ole. Jossain määrin elinkeinotoimintaa harjoittavat kolmannen sektorin toimijat voivat vertautua yrityksiin, koska ne toimivat hyödykemarkkinoilla, mutta erona on voittoa tavoittelematon toiminta. Muuta kuin elinkeinotoimintaa harjoittavat vertautuvat jossain määrin julkisen sektorin toimijoihin, mutta suoraan näitä ei voi verrata keskenään. Suomessa tehdyt havainnot palkkatuen vaikuttavuudessa noudattelevat kansainvälisten tutkimusten tuloksia.

*Tilanne vuosina 2017–2018*

Vuoden 2017 alusta voimaan tuli joitakin muutoksia koskien palkkatukea ja starttirahaa. Molempien tukien enimmäiskestoa lyhennettiin. Palkkatuen osalta enimmäiskesto lyheni kahdesta vuodesta vuoteen ja starttirahan kohdalla 18 kuukaudesta 12 kuukauteen. Palkkatuen osalta on edelleen voimassa joitakin poikkeuksia tuen enimmäiskestoon. Käytännössä nämä liittyvät vamman tai sairauden perusteella myönnettyyn tukeen, yli 60 -vuotiaiden henkilöiden työllistämiseen tai oppisopimuskoulutukseen.

Starttirahan perusosan lisäksi voitiin aiemmin myöntää enintään 60 prosentin suuruinen lisäosa, mutta tämä mahdollisuus poistui vuoden vaihteessa. Lisäosaa starttirahaan oli kuitenkin myönnetty harvoin. Palkkatuen enimmäismäärä muuttui siten, että tuki myönnetään enintään tietyn prosenttiosuuden suuruisena palkkauskustannuksista. Käytännössä tukiprosentit ovat olleet kuitenkin aina enimmäismäärän suuruisia ja samat tukiprosentit olivat käytössä jo vuodesta 2015. Tuen myöntäminen alemmilla tukiprosenteilla tulisi kysymykseen tilanteissa, joissa työllisyysmäärärahaa ei olisi käytettävissä tuen myöntämiseen, mutta työttömyysetuusrahoitusta voitaisiin käyttää. Vuoden 2017 alusta lähtien palkkatukeen varattujen määrärahojen riittävyys on pyritty turvaamaan rahoitusmallilla, jossa valtion maksamaa työttömyysetuutta käytetään palkkatuen rahoittamiseen. Lisäksi talousarviossa määritettiin, että palkkatukea voidaan maksaa enintään 1 400 euroa kuukaudessa pois lukien yhdistyksille, säätiöille ja rekisteröidyille uskonnollisille yhdyskunnille maksettava täysi palkkatuki, jota voidaan maksaa enintään 1 800 euroa kuukaudessa.

Palkkatuen vaikuttavuutta selvitetään käynnissä olevalla TEAS-rahoitteisella tutkimuksella. Tutkimuksen on tarkoitus valmistua kesällä 2018. **Palkkatuen työttömyysetuusrahoitus on voimassa määräaikaisena kokeiluna vuosina 2017–2018, joten vuoden 2018 aikana pohditaan rahoitusta vuodesta 2019 eteenpäin.** Maakuntauudistuksen yhteydessä palkkatuen myöntäminen siirtyisi maakuntien järjestämisvastuulle. **Vuoden 2020 alusta voimaan tulevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa pohditaan myös mahdollisia sisällöllisiä muutostarpeita palkkatukea koskevaan lainsäädäntöön.**