

Linjaukset palkkatukityöllistämistä ja yhteistyöstä kolmannen sektorin kanssa

TYJ 19.12.2024 § 16

Valmistelija

Elinvoima- ja työllisyysjohtaja Janne Weander,
janne.weander@savonlinna.fi, p. 050 313 9977

Selostus

Palkkatuetun työn tarkoituksena on useimmiten parantaa työttömän työnhakijan ammatillista osaamista ja edistää työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Avoimille työmarkkinoille työllistymisellä tarkoitetaan työllistymistä ilman julkisista varoista työnantajalle maksettavaa kompensatiota. Palkkatuella edistetään myös alentuneesti työkykyisten sekä 60 vuotta täyttäneiden pitkään työttömänä olleen mahdollisuuksia saada työtä ja osallistua työelämään. Vuodelle 2025 työllisyysalue on varannut palkkatukeen 445 000 euron määrärahan.

Palkkatukityön taloudellinen kannattavuus kuntien kannalta on laskemassa merkittävästi kahdesta syystä. Ensimmäinen syy on, että kunnat maksavat tulevaisuudessa itse palkkatuet TE-palveluiden siirtyessä kunnille. Aiemmin palkkatuet on maksanut valtion TE-toimisto. Toisena syynä on, ettei palkkatukityö kerrytä enää työssäoloehdotta kuin poikkeustapauksissa. Tästä syystä kuntien työttömyysturvan maksuosuuteen liittyvät kertymät eivät nollaannu palkkatukijaksoilla osatyökykyisiä ja yli 60-vuotiaita pitkäaikaistyöttömiä lukuun ottamatta. Palkkatukityö kerryttää työssäoloehdotta vuoden 2025 alusta (HE 13/2024) ainoastaan 10 kuukauden jälkeen ja työssäoloehdon täyttymisessä huomioitaisiin ainoastaan 75 prosenttia työssäoloehdotta kerryttävistä kuukausista. Palkkatukityötä ei siis enää kannata käyttää taloudellisesta näkökulmasta sellaisiin työsuhteisiin, jotka eivät johda työsuhteiden jatkumiseen tai työllistymisiin avoimille työmarkkinoille.

Kolmannen sektorin työllisyysperusteiden rahoituksen kannalta merkittävää on myös se, ettei vuoden 2025 alussa voimaantuleva uusi kuntien työttömyysturvan maksuosuuslistalta poistuu siirtymällä palveluihin. Aiemmin kuntien ei ole täytynyt maksaa palveluihin aktivoiduista henkilöistä maksuosuutta eli ns. sakkomaksua. Siten kunnille on ollut taloudellisesti kannattavaa järjestää palveluita kolmannen sektorin kautta. Kun maksuosuuslistalta poistuu vain siirtymällä pois työttömyysetuudelta, ei palveluiden tarjoamisella itsessään ole samanlaista vaikutusta maksuosuuteen. Uudessa rahoitusmallissa palveluissa on taloudellisesta näkökulmasta kunnille merkittävää se, että henkilöt työllistyvät niiden kautta joko suoraan tai pidemmällä aikavälillä.

Savonlinnan seudulla palkkatukityöllistäminen on ollut laajaa kuntien lisäksi kolmannelle sektorille. Sekä kuntien että kolmannen sektorin palkkatuki on kuitenkin ollut jatkotyöllistymisten kannalta heikompaa kuin yksityisellä sektorilla. Työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilaston mukaan yli puolet kolmannelle sektorille palkkatukityöllistetyistä oli työttömänä 3 kuukautta palkkatuen jälkeen. Kun palkkatukityö ei kerrytä työssäoloehdotta ja johda jatkotyöllistymiseen, on rahoitusmallia kolmannelle sektorille syytä uudistaa.

Uudistamiseen pakottaa käytännössä myös Savonlinnan seudun kuntien TE-tehtäviin saamat yleiskatteelliset valtionosuudet, jotka laskevat vuoden 2025 noin 4,08 miljoonasta siirtymäajan jälkeen vuoteen 2027 noin 3,76 miljoonaan euroon. Alenema johtuu pääosin siitä, että valtio on aiemmin kanavoinut alueelle palkkatukipäätöksin uusia laskentakriteerejä enemmän

määrärahoja. Määrärahat eivät tule riittämään yhtä laajaan palkkatukityöhön kuin aiemmin ilman, että kunnat osoittaisivat siihen rahoitusta tehtävään tarkoitettun valtionosuuden ulkopuolelta.

Palkkatukien maksamisen sijaan vaihtoehtoina kolmannen sektorin toiminnan rahoittamiseen ovat toiminta-avustukset. Toiminta-avustukset voisivat sisältää esimerkiksi työllistämisvelvoitteita. Toiminta-avustuksissa olisi kuitenkin huomioitava, ettei niitä voisi myöntää EU:n valtiontukisäädösten takia markkinoilla tapahtuvaan toimintaan. Yritysten osalta palkkatukea saattaisi olla mahdollista korvata osittain maksamalla kuntalisää, joka tulisi aina myöntää deminimis-avustuksena. Tämä voisi rajoittaa tuen myöntämistä työnantajille, jotka ovat saaneet deminimis-tukia 3 vuoden aikana jo 200 000 euroa. Tuen myöntäminen palkkatukena yrityksille ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisena mahdollistaisi näiden tukirajojen ylittämisen. Palkkatuen uudistamisessa ja mahdollisessa myöntämisessä kolmannelle sektorille toiminta-avustuksena tulee huomioida myös sen käsittely ja valvonta. Palkkatuki käsitellään valtion toimittamassa YA-järjestelmässä, mutta siinä ei voi käsitellä ja päättää toiminta-avustuksia eikä mahdollisia työllistämisen kuntalisia. Kolmannen sektorin toiminta-avustusten ja mahdollisten työllistämisen kuntalisien osalta tulisi huomioida myös se myöntäisikö niitä kunnat vai työllisyysalue.

Edellisen takia kolmannen sektorin rahoitusmallia sekä tulee uudistaa toimijoiden kanssa yhteistyössä huomioiden palkkatuen kriteerien laajempi uudistaminen. Uudistus on tehtävä alkuvuoden 2025 aikana. Työllisyyspalvelut on aloittanut eri toimintatapojen kartoittamisen alueen kolmannen sektorin toimijoiden kanssa.

Toimivalta	Hallintosäätö 3. luku § 3 Työllisyysjaosto
Esittelijä	Elinvoima- ja työllisyysjohtaja Weander Janne
Päätösehdotus	Työllisyysjaosto merkitsee asian tiedoksi ja kehottaa valmistelemaan esityksen kolmannen sektorin uudesta rahoitusmallista sekä palkkatuen linjauksista ja ehdoista, mikäli rahoitusmalli kattaisi palkkatuen tulevaisuudessa myös kolmannelle sektorille.
Päätös	Päätösehdotus hyväksyttiin.
Toimenpiteet	Työllisyysalue
TYJ 28.03.2025 § 23 957/14.07.00/2024	
Valmistelija	Elinvoima- ja työllisyysjohtaja Janne Weander, janne.weander@savonlinna.fi , p. 050 313 9977
Selostus	Palkkatuen myöntämisen ja maksatuksen tehtävät siirtyivät Savonlinnan työllisyysalueelle 1.1.2025 alkaen. Aiemmin myöntämisen päätökset on tehnyt työ- ja elinkeinotoimisto ja maksatuksen on hoitanut TE-hallinnon KEHA-keskus. Uuden työllisyysalueen on varattava palkkatuen määrärahat työllisyysalueen kuntien yleiskatteellisesti saamasta TE-palvelujen rahoituksesta. Savonlinnan työllisyysalueen vuoden 2025 budjetissa palkkatukeen ja 55+ työllistämistukeen on varattu yhteensä 490 000 euron määräraha. Vuonna 2024 palkkatukea maksettiin noin 1,7 miljoonaa euroa. Pelkästään yrityksille maksettu palkkatuki oli suurempi kuin vuoden 2025

määrärahavaraus. Valtaosa eli noin 40 prosenttia maksettiin Savonlinnan kaupungille. Noin neljäsosa palkkatuesta maksettiin yhdistyksille.

Osana 24-uudistusta on toteutettu ns. työllisyysalueiden kannustava rahoitusmalli, jossa kunnan vastuu työnhakijoiden työttömyysetuuksien perusosasta alkaa jo 100 etuuden maksupäivän jälkeen. Maksupäivien laskenta nollautuu vain työssäoloehdon täyttämällä. Maksuvelvoite päättyy, kun asiakas siirtyy työelämään tai toisen etuuden piiriin. Palkkatuki ei ole pääsääntöisesti täyttänyt työssäoloehto ensimmäisen 10 tukityökuukauden jälkeen syksystä 2024 alkaen. Lisäksi palkkatuen maksajana on kunnat työllisyysalueen kautta, joten niiden ei itse kannata enää maksimoida alueelle tulevaa palkkatuen määrää. Näistä näkökulmista palkkatuen myöntämisen perusteet on tarkoituksenmukaista arvioida nyt uudelleen.

Päätösesityksen valmistelussa on arvioitu neljää vaihtoehtoista mallia: 1) lisälmen malli, missä palkkatuki päälle maksetaan kuntalisää kuuden kuukauden ajan); 2) Kainuun malli, missä maksetaan ainoastaan kuntalisää, muttei ollenkaan palkkatukea; 3) maksetaan ainoastaan palkkatukea; 4) päätösehdotuksen mukainen yhdistelmämalli, missä osalla määrärahoista myönnetään kuntalisää ilman palkkatukea (75 prosenttia määrärahoista) sekä erikseen pelkkää palkkatukea (25 prosenttia määrärahoista).

Vuoden 2025 määrärahoilla mallit kaksi ja neljä mahdollistavat suurimman määrän tukityöjaksoja työllisyysalueelle (noin 130). Kainuun malliin, missä maksetaan pelkkää kuntalisää, on suljettu valmistelussa pois, koska laki työvoimapalvelujen järjestämisestä edellyttää palkkatuen hakemisen mahdollisuutta jossakin laajuudessa. Tarkkoja rajoja hakemisen laajuudelle ei kuitenkaan voi päätellä lainsäädännöstä.

Tukityöhön vuonna 2025 budjetoitu määräraha ei mahdollista mallia yksi eli lisälmen mallia sellaisenaan, koska tukityöjaksojen määrä jäisi käytännössä alle 60 kappaleeseen vuodessa. Yhdistelmämalli (malli 4) on arvioitu joustavuuden ja kustannustehokkuuden näkökulmasta parhaimpana mallina, joka toteuttaa myös palkkatuen myöntämisen velvoitteen riittäväksi katsotussa laajuudessa.

Palkkatuen myöntämisen edellytykset tulevat suoraan laista työvoimapalvelujen järjestämisestä (380/2023). Työnantajilla on suora oikeus hakea myös yli 55-vuotiaiden työllistämistukea. Muun palkkatuen myöntäminen on käytännössä harkinnanvaraista, mutta sitä on voitava hakea. Määrärahojen ajaminen nolnaan voisi johtaa myöhemmin tulkintaan, jonka mukaan työvoimaviranomainen ei ole järjestänyt palkkatukityötä osana järjestämisvastuunsa piiriin kuuluvista työvoimapalvelujen kokonaisuudesta. Päätösehdotuksen mukaisesti palkkatukeen varataan 25 prosenttia tukityöllistämisen määrärahoista. Työllisyysalue ei voi päättää laista poikkeavia kriteerejä palkkatuen määrään tai keston. Palkkatukea ei voi myöskään rajata vain tietyille kohderyhmille, kuten nuorille ja maahanmuuttajille yhdenvertaisuusvaateiden vuoksi. Palkkatukea ei voi rajata vain pitkiin tai toistaiseksi voimassa oleviin työsuhteisiin. Lisäksi palkkatukea ei voi rajata pelkästään yrityksille yhdistysten sijasta tai toisinpäin. Palkkatuki on myönnettävä lain sille määrittämien kriteereiden mukaisena.

Kuntalisän määrän ja keston työllisyysalue voi määrittellä huomattavasti vapaammin. Kuntalisä on kuitenkin myönnettävä aina de minimis-tukena EU:n valtiontukisäännösten vuoksi.

Vaikuttavuuden lisääminen ja jatkovalmistelu

Tehdyn selvityksen perusteella tukityön vaikuttavuutta voidaan lisätä, kun sitä kohdennetaan aiempaa enemmän yksityisen sektorin työhön ja ennakoivasti sellaisiin henkilöihin, jotka eivät työllisty ilman palkkatukea. Palkkatukijakson pituudella ei ole katsottu olleen merkittävää vaikutusta tukityön jälkeiseen työllisyyteen. Kokonaisuudessaan päätösehdotuksen yhdistelmämalli tarjoaa kuntalisän kautta parhaan liikkumatilan vaikuttavuuden lisäämiseksi tästä näkökulmasta.

Tukityön vaikuttavuuden lisäämiseksi tukea myönnettäisiin vain pitkiin määräaikaisiin ja toistaiseksi voimassa oleviin työsuhteisiin. Yksityiskohdat työsuhteen kestoon liittyvistä kriteereistä valmistellaan osana yksityiskohtaisempaa valmistelua.

Osana yhdistelmämallia uusi kuntalisä brändätään yrityksille suunnatuksi Savonlinna-lisäksi. Kokonaisuus sisältää lyhyet koulutukset, valmennukset ja muut palvelut taloudellisen tuen lisäksi. Savonlinna-lisään muotoillaan mukaan kaikki työllisyysalueen yrityspalvelut. Palvelu tullaan muotoilemaan henkilöasiakkaille Savonlinna-lisä seteliksi, mikä kertoo työnantajille henkilöstä maksettava tukea. Tukea voitaisiin myöntää kolmen kuukauden työttömyyden jälkeen asiakkaille, joiden työttömyys on vaarassa pitkittyä yli 12 kuukauden kestoiseksi.

Jatkovalmistelu edellyttää yksityiskohtaista Savonlinna-lisän valmistelua ja palvelumuotoilua. Lisäksi on valmisteltava sen myöntämisen kriteerit ja käsittelyprosessi sisältäen esimerkiksi hakulomakkeet ja tietojärjestelmä, missä kuntalisä käsitellään. Osana jatkovalmistelua on myös tarkastettava, että työllisyysalueella on toimivalta myöntää kuntalisää sekä sovittava kuntien välisen laskutuksen yksityiskohdista. Kuntalisän käyttö laskutettaisiin sen toteutumisen mukaan henkilöasiakkaan kotikunnan mukaan.

Uuden mallin käyttöönotto toteutetaan vuoden 2025 viimeisellä neljänneksellä tai vuoden 2026 alusta.

Esityslistan Liitteenä 1 tiivistetty esitys tehdystä arviointityöstä.

Asian taustalla vaikuttaa myös kuntien palkkatukityöllistämisen päätyminen vuodenvaihteessa 2024-2025 (TYJ 19.12.2024 § 15). Kaupunginvaltuusto on kokouksessaan 16.12.2024 pyytänyt valmistelemaan keväälle 2025 kaupunginhallituksen iltakoulun koskien kuntien palkkatukityöllistämisen päättymistä ja sen vaikutuksia sekä arviota siitä, kuinka palkkatukityöllistämistä voitaisiin korvata ns. kovalla rahalla. Arvio vaikutuksista ja korvaamisesta esityslistan liitteenä 2.

Elinvoima- ja työllisyysjohtaja Janne Weander sekä Heikki Vento Vento&Pernu Työllisyys Oy:stä selostavat asiaa kokouksessa.

Toimivalta

Hallintosääntö 3. luku § 3 Työllisyysjaosto

Esittelijä

Elinvoima- ja työllisyysjohtaja Weander Janne

Päätösehdotus

Savonlinnan työllisyysalueen alueellinen työllisyysjaosto päättää valita yhdistelmämallin kuntalisän ja palkkatuen myöntämisen yksityiskohtaiseen valmisteluun. Mallissa kuntalisään varataan noin 75 prosenttia ja palkkatukeen noin 25 prosenttia työllisyysalueen tukityön vuosittaisista määrärahoista. Palkkatuen määrärahoilla katetaan lakisääteinen velvoite tarjota palkkatukea. Kuntalisä paketoidaan Savonlinna-lisäksi, jota

myönnetään 600 euroa kuukaudessa enintään 6 kuukauden ajan. Savonlinna-lisään paketoidaan mukaan myös muut työllisyysalueen yrityspalvelut. Kuntalisää myönnettäisiin vähintään vuoden mittaisiin ja toistaiseksi voimassa oleviin työsuhteisiin. Uuden mallin käyttöönotto toteutetaan vuoden 2025 viimeisellä neljänneksellä tai vuoden 2026 alusta. Ennen käyttöönottoa on valmisteltava Savonlinna-lisän tuotteistaminen sekä tuen myöntämiseen liittyvät toimivaltakysymykset. Yksityiskohtat tuodaan myöhemmin jaoston päätettäväksi.

Käsittely

Olli-Pekka Kristiansson teki vastaesityksen, josta jaosto keskusteli. Esittelijä muutti esitystään keskustelun ja yksimielisyyden vuoksi niin, että valmistelua jatketaan 2 vaihtoehdolla. Jaosto sopi Savonlinnalisä-sanan käytön korvaamisesta keskusteluissa kuntalisällä. Alueellisen työllisyysjaoston varajäset kutstuttiin kaupunginhallituksen iltakouluun heti kokouksen jälkeen. Todettiin, että Etelä-Savon hyvinvointialue Eloisan olisi kolmannen sektorin ja kuntien johdon lisäksi osallistuttava linjausten valmisteluun.

Päätös

Esittelijä muutti ehdotustaan niin, että Savonlinnan työllisyysalueen alueellinen työllisyysjaosto päättää valita yhdistelmämallin kuntalisän ja palkkatuen myöntämisen yksityiskohtaiseen valmisteluun kahdella eri vaihtoehdolla.

Toimenpiteet

Elinvoima- ja työllisyysjohtaja