



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Muistio
19.12.2024

VN/32712/2024

Valtioneuvoston asetus työntekijän oleskeluluvan palkkarajan suuruudesta

1. Pääasiallinen sisältö

Ehdotetaan annettavaksi uusi valtioneuvoston asetus työntekijän oleskeluluvan palkkarajan suuruudesta.

Esityksessä ehdotetaan, että työntekijän oleskeluluvan palkkaraja määritetään 1 600 euron suuruiseksi. Asetuksen ehdotetaan tulevan voimaan 1.1.2025 samanaikaisesti lain 695/2024 kanssa.

2. Asian tausta ja asetuksenantovaltuudet

Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan työntekijän oleskeluluvan tuloaraja nostetaan siten, että se on alakohtainen TES:n minimi, kuitenkin vähintään 1 600 euroa kuukaudessa. Hallitus selvittää nopealla aikataululla oleskelulupien tuloarajojen korottamisen ottaen huomioon vaikutukset työvoiman saatavuuteen ja julkiseen talouteen. Lakia muutetaan siten, että jatkossa tuloarajoista päätetään valtioneuvoston asetuksella. Nämä hallitusohjelmakirjaukset on toteutettu lakimuutoksella 695/2024 (HE 68/2024 vp).

Tavoitteena on varmistaa, että työperusteinen maahanmuutto vahvistaa julkista taloutta, ilman että palkkarajan asettaminen rajoittaisi liikaa työvoiman saatavuutta. Palkkarajan asettamisella pyritään rajoittamaan maahanmuuttoa niille aloille, joilla palkka on alle 1600 euroa kuukaudessa. Esityksen tavoitteena on varmistaa, että maahan saapuvilla työntekijöillä on todellinen mahdollisuus elättää itsensä ansaitsemallaan palkalla, ja lisätä kokoaikatyön määrää Suomessa. Asetettava 1 600 euron palkkaraja on linjassa työperusteista maahanmuuttoa tarvitsevien alojen työehtosopimusten kokoaikaisesta työstä maksettavien vähimmäispalkkojen kanssa.

Lakihankkeen lisäksi on tehty erillinen [selvitys](#) tuloarajan asettamisen vaikutuksista työvoiman saatavuuteen ja julkistalouteen (työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, 2024:21).

Ulkomaalaislain (301/2004) 72 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan ulkomaalaiselle myönnetään hakemuksesta työntekijän oleskelulupa, jonka myöntämistä ennen tulee varmistaa, että ulkomaalaiselle maksettava kuukausittainen bruttopalkka ei luvan voimassaoloaikana alita 4 momentin nojalla säädettyä palkkarajaa. Saman pykälän 4 momentin mukaan, edellä 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettu palkkaraja on euromääräinen. Palkkaraja tulee asettaa sellaiselle tasolle, että työvoiman maahanmuutto vahvistaa julkista taloutta eikä työvoiman saatavuus vaarannu tarpeettomasti. Huomioon on otettava myös työehtosopimusten mukaiset kokoaikaisen työn vähimmäispalkat. Palkkarajan suuruudesta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

2. Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu virkatyönä. Erillistä lausuntokierrosta ei järjestetty asetusvalmistelun yhteydessä, koska asetusluonnos on ollut liitteenä hallituksen esityksessä HE 68/2024 vp ja sen sisällöstä on lausuttu mainitun esityksen lausuntokierroksen yhteydessä.

3. Keskeiset ehdotukset

Asetuksella ehdotetaan palkkaraja asetettavaksi 1600 euroon.

Asetuksenantovaltuutuksen säännöskohtaisten perusteluiden mukaan palkkaraja tulee asettaa sellaiselle tasolle, että työvoiman maahanmuutto vahvistaa julkista taloutta eikä työvoiman saatavuus vaaranna tarpeettomasti. Arvio siitä, miten tuloraja vaikuttaisi julkistalouteen ja työvoiman saatavuuteen tulisi perustua vastaavaan arvioon kuin yllä mainitussa selvityksessä. Näin saadaan käyttöön paras saatavissa oleva tieto palkkarajan vaikutuksista. Perusteluiden mukaan arviossa julkistaloudellisia vaikutuksia julkiseen talouteen arvioitaisiin elinkaarilaskelmien avulla. Selvityksessä tehdyn elinkaarilaskelman mukaan 1 600 euron palkkarajalla julkistaloudelliset vaikutukset ovat lähellä nollaa (s. 46). Tätä suuremmilla tuloilla maahantulohetkellä julkistaloudellisten vaikutusten voidaan siis arvioida olevan pääosin myönteisiä, eli julkista taloutta vahvistavia.

Lisäksi säännöskohtaisten perusteluiden mukaan vaikutuksia työvoiman saatavuuteen tulisi tarkastella esimerkiksi ammatti-, toimiala- ja aluekohtaisesti työvoimapula huomioiden. Koska julkistaloudellisia vaikutuksia ja työvoimapulaan vastaamista koskevat tavoitteet voivat olla keskenään osin ristiriitaisia, ei oikeaa palkkarajaa ole mahdollista asettaa täysin objektiivisesti määriteltävillä kriteereillä. Palkkarajan vaikutusten arviointi kuitenkin määrittää valtioneuvostolle harkinnan raamit, jonka puitteissa palkkaraja tulee asettaa. Tällöin valtioneuvoston harkintaan jää palkkarajan asettaminen arvioidun vaihteluvälin sisälle. Palkkarajan asettamisen vaikutuksia tarkastelleen selvityksen perusteella 1 600 euron palkkarajan vaikutukset työvoiman saatavuuteen olisivat palkkarajan asettamishetkellä ensisijaisesti rajattuja ja ammatti- toimiala- ja aluekohtaisia, ja niiden vaikutukset julkistalouteen olisivat siten pienet. Selvityksen mukaan kuitenkin asettamishetkellä esimerkiksi 2 000 euron palkkaraja rajoittaisi työvoiman saatavuutta merkittävästi, sillä tämän palkkarajan alle jäisi yli puolet työntekijän ensimmäisellä oleskeluluvalla maahan tulleista (vuoden 2022 ansiotasoindeksiin korotettuna). Lisäksi vaikutukset alkaisivat näkyä sosiaali- ja terveystalouden ammateissa, joissa työvoimapula on erittäin suuri.

Näin ollen, ehdotetun 1 600 euron palkkarajan vaikutukset työvoiman saatavuuteen olisivat pienet, eikä se tarpeettomasti rajoittaisi työvoiman saatavuutta. Selvityksen mukaan palkkarajan asettaminen 1 600 euroon vähentäisi työntekijöiden maahanmuuttoa vuositasolla arviolta 600 henkilöllä (ensimmäiset oleskeluluvat), mikäli maahanmuuton määrä ja tulijoiden profiilit vastaisivat vuosien 2019–2021 tasoa ja ansiot vuoden 2022 tasoa. Vuoden 2022 maahanmuuton volyymin vaikutus olisi arviolta kaksinkertainen eli noin 1200 henkilöä. Palkkojen ennustettu nousu kuitenkin vähentää tulorajan työvoiman saatavuutta rajoittavaa vaikutusta. Mikäli työntekijän oleskeluluvalla maahan tulevien palkat nousisivat ansiotasoindeksiin ennusteen mukaisesti, olisi 1 600 euron tulorajan työvoiman saatavuutta rajoittava vaikutus vuonna 2025 noin 120 vuosien 2019–2021 maahanmuuton volyymin ja noin 250 vuoden 2022 maahanmuuton volyymin.

Lisäksi lain esitöiden mukaan palkkarajan tasoa asetettaessa on otettava huomioon työehtosopimusten kokoaikaisen työn vähimmäispalkat. Useammalla alalla, joille viime vuosina on myönnetty oleskelulupia alle 1600 euron kuukausiansioilla, on työehtosopimus, jonka mukainen alin palkka on lähellä 1 600 euron rajaa. Esimerkkeinä voidaan mainita maaseutuelinkeinojen työehtosopimus (1 608,20 €/kk) ja teknologiateollisuuden työntekijöiden työehtosopimus (1 689,04 €/kk). Työehtosopimusten palkkojen huomioiminen palkkarajaa asetettaessa ei tarkoita, että palkkaraja tulisi asettaa alimmalle tasolle, joka tietyssä työehtosopimuksessa on. Tarkoituksena on, että kun edellä mainitut arviot vaikutuksista julkistalouteen ja työvoimaan saatavuuteen on tehty, tulee saadun haarukan puitteissa katsoa niiden työehtosopimusten palkkoja, jotka osuvat tuohon haarukkaan ja niiden merkitystä työvoiman saatavuudelle.

Hallituksen esityksessä HE 68/2024 vp on kuvattu työehtosopimusten mukaisia palkkoja niillä aloilla, joille on ennen lakimuutosta myönnetty työntekijän oleskelulupia alle 1600 euron palkalla. Alle 1600 euron palkoille kokoaikatyössä on jääty lähinnä kenkä- ja nahkateollisuuden työehtosopimuksessa, jonka alin taulukkopalkka oli 1.11.2023–31.5.2024 9,44 euroa tunnilta. Kuukausipalkaksi muunnettuna ansiot olisivat kokoaikatyössä 1585,92 euroa. Esityksen eduskunnalle antamisen jälkeen palkka on kuitenkin noussut ja on nyt 9,75 euroa (1638 euroa/kuukausi 1.6.2024 alkaen). Näin ollen ei ole tiedossa, että ehdotetun 1600 euron palkkarajan alle jäisi työehtosopimusten mukaisia kokoaikatyöstä maksettavia

palkkoja. Asettamalla palkkaraja ehdotetulle tasolle on huomioitu työehtosopimusten mukaiset kokoaikaisen työn vähimmäispalkat.

4. Pääasialliset vaikutukset

Palkkarajan vaikutuksia on kuvattu laajalti hallituksen esityksessä HE 68/2024 vp sillä oletuksella, että raja asetetaan 1600 euron suuruiseksi, joten vaikutusarvion osalta viitataan hallituksen esityksessä todettuun.

Palkkarajan arvioidaan vähentävän ensimmäisten työntekijän oleskelulupien määrää noin 120–250:lla vuonna 2025. Yrityskohtaiset vaikutukset kohdistuvat voimakkaimmin maa-, metsä ja kalatalouteen sekä hallinto- ja tukipalvelutoimintaan. Työvoiman saatavuus rajoittuisi voimakkaimmin sellaisilla toimialoilla ja yrityksissä, joissa osa-aikaisen työvoiman käyttö on yleistä. 1 600 tuloajan jäisi erityisesti henkilöitä ammattiluokissa maanviljelijät ja eläintenkasvattajat ym. ja maa-, metsä- ja kalatalouden avustavat työntekijät sekä siivoajat, kotiapulaiset ja muut puhdistustyöntekijät.

Alueellisesti vaikutukset olisivat suhteellisesti suurimpia Varsinais-Suomessa, Pohjanmaalla ja Etelä-Savossa. Palkkarajan asettamisen julkistaloudelliset vaikutukset arvioidaan pieniksi. EU/ETA-maiden ulkopuolelta tulevien henkilöiden, joiden palkkatulo maahantulovuonna on noin 1 600 euroa kuussa, keskimääräinen vuosivaikutus julkiseen talouteen on elinkaaren yli vähäinen, pääasiassa lähellä nollaa. Koska palkkarajan arvioidaan rajoittavan varsin pienen ryhmän maahantuloa, ovat myös arvioidut vaikutukset julkiseen talouteen kokonaisuudessaan pienet.

Lisäksi palkkarajan asettamisella 1 600 euroon on vaikutuksia hakijoihin ja näiden perheenjäseniin, jos he eivät pysty löytämään työtä, jonka palkka ylittää palkkarajan. Vaikutuksia on erityisesti jatkolupien hakijoihin, jotka ovat saaneet ensimmäisen oleskeluluvan ennen palkkarajan asettamista ja jotka eivät pysty hakemaan jatkolupaa kolmen kuukauden siirtymäajan sisällä.

Viranomaisvaikutukset on arvioitu hyvin pieniksi.

7. Voimaantulo

Laissa säädetään siitä, että palkkarajan täytyminen tulee varmistaa myöntäessä oleskelulupaa. Lakia ei ole mahdollista soveltaa ilman että palkkarajan suuruus on määritelty valtioneuvoston asetuksessa, jonka takia asetuksen tulee tulla voimaan samanaikaisesti lakimuutoksen kanssa 1.1.2025.

Esitetään, että valtioneuvosto antaa asetuksen työntekijän oleskeluluvan palkkarajan suuruudesta.