

Selvitys eläkeuudistuksessa sovittujen lisäpäiväoikeuteen ja ikääntyneiden aktivointiin tehtyjen muutosten vaikutuksista

Sisälllys

| | | |
|----|--|----|
| 1. | Johdanto | 3 |
| 2. | 60 vuotta täyttäneiden työmarkkina-aseman muutokset työurasopimuksen jälkeen | 4 |
| | Työllisyysasteen kehitys ikääntyneillä..... | 4 |
| | Työttömyys ja uudelleen työllistyminen | 7 |
| | Työsuhdetyypit ja työaika: Osa- ja määräaikaisuus..... | 10 |
| | Irtisanominen työvoiman vähentämistilanteissa | 12 |
| | Työnteon ja työeläkkeen yhdistäminen..... | 15 |
| | Toimeentulo ja työllisyys..... | 16 |
| 3. | Työttömyysturvaan tehtyjen muutosten vaikutus ikääntyneiden työttömyysturvaan ja toimeentuloon | 18 |
| | Muutosten vaikutus ikääntyneiden työttömyysturvaan..... | 20 |
| | Muutosten vaikutus ikääntyneiden toimeentuloon | 21 |
| | Ikäluokkien taloudellisen tilanteen muutokset..... | 22 |
| 4. | 60 vuotta täyttäneiden irtisanottujen oikeus palkkatuettuun työhön ja muihin aktiivitoimiin..... | 28 |
| | Ei-lisäpäiväoikeutettujen aktivointi | 33 |
| 5. | Työkykyarviot ja muut tarkoituksenmukaiset arviot työllistymissuunnitelmassa..... | 36 |
| 6. | Muut työurasopimuksessa sovitut lisäpäiviin liittyvät asiat | 38 |
| 7. | Työttömyysturvan aktiivimallin vaikutukset 60 vuotta täyttäneisiin työnhakijoihin | 42 |
| 8. | Muita huomioon otettavia seikkoja | 45 |
| | Lisäpäiväoikeuden vuodella siirtämisen vaikutus työttömyyteen ja työllisyyteen | 45 |
| | Vaikutus eläkkeiden rahoitukseen | 47 |
| | Vakiomaksut | 48 |
| | Ikärajan noston vaikutus kestävyysvajeeseen on jo huomioitu | 49 |
| | Vuoden 2017 eläkeuudistuksen vaikutus lisäpäiväoikeuden yläikärajaan ja kestoan | 49 |
| | Arvio lisäpäivillä olevien lukumäärästä erilaisilla lisäpäivien ala- ja yläikärajoilla | 51 |
| | Ikääntyneiden velvoitetyön toteuttamisessa haasteita nykylainsäädännössä..... | 52 |
| 9. | Lähteitä..... | 54 |
| | Liitteet | 55 |

1. Johdanto

Työmarkkinajärjestöt lähestyivät 11.9.2018 kolmen ministeriön (VM, TEM ja STM) kansliapäällikköjä muistioilla ”Työmarkkinoiden keskusjärjestöjen ehdotus vuoden 2017 työeläkeuudistussovituksessa sovitun työttömyysturvan lisäpäiväoikeuteen liittyvän työmarkkinoiden keskusjärjestöjen arvion tukemisesta”.

Tässä dokumentissa käydään läpi oheisen ehdotuksen asiakohtia tukeutuen Eläketurvakeskuksen, Finanssi- valvonnan, Kelan, Keha-keskuksen (ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus), Tilas- tokeskuksen, työ- ja elinkeinoministeriön ja Eläketurvakeskuksen tilasto-, rekisteri- ja kyselyaineistoihin.

Selvityspyynnön taustalla ovat aiemmat työmarkkinajärjestöjen sopimukset (eläke- ja työurasopimus) ja niissä tehdyt linjaukset jatkotyöstä.

Eläkesopimuksessa sovittiin seuraavaa: ”Työmarkkinoiden keskusjärjestöt arvioivat 31.5.2019 loppuun men- nessä lisäpäiväoikeutta koskevien muutosten vaikutuksia työntekijän työmarkkina-asemaan sekä erityisesti sitä, miten työurasopimuksessa (22.3.2012) sovittu 60 vuotta täyttäneiden irtisanottujen oikeus työssäoloeh- don täyttävään tukityöhön ja muihin aktiivitoimiin on käytännössä toiminut. Arvioinnin perusteella päätetään vielä tarvittavista lisätoimista, joilla varmistetaan, että muutokset toimivat käytännössä tarkoitetulla tavalla. Mikäli osapuolet toteavat, että työurasopimuksessa sovitut toimet vaikuttavat tarkoitetulla tavalla, lisäpäiväoi- keuden alaikäraja nostetaan vuonna 1961 ja sen jälkeen syntyneillä yhdellä vuodella 62 vuoteen.”

Eläkesopimuksessa todetussa työurasopimuksessa teemasta sovittiin seuraavaa: ”Uudistuksilta edellytetyn vaikuttavuuden saavuttamiseksi lisäpäiväoikeuden ikäraja korotetaan yhdellä vuodella 1957 ja myöhemmin syntyneillä. Muutos tulee käytännössä voimaan v:na 2015. Julkisesta työvoimapaikasta annettuun lakiin otetaan seuraavan sisältöinen säännös: 60 vuotta täyttäneellä tai sitä vanhemmalla työttömällä työnhakijalla on oikeus ennen ansiopäivärahan enimmäiskeston täyttymistä saada työvoimaviranomaisen järjestämä tuki- työ tai muu aktiivitoimi niin pitkäksi ajaksi, että työssäoloehto uudelleen täyttyy. Päiväraha määräytyy näissä tapauksissa aiemman työsuhteen palkan perusteella. Ratkaisu edellyttää ko. lain muuttamista ja sopimista siitä, miten valtion osuudet järjestelyn kustannuksissa toteutetaan. Esityksen yksityiskohdat ratkaistaan erik- seen. Ikääntyneille työnhakijoille tehdään työllistymissuunnitelman yhteydessä tarvittaessa työkykyarvio. V:na 1957 syntyneille taataan ylimenokautena ansiosidonnainen työttömyysturva 600 päivältä. Työnantajan omavastuuta lisäpäiväoikeudesta muutetaan siten, että omavastuun enimmäismäärä korotetaan 80 prosentista 90 prosenttiin. Työttömyysturvan lisäpäivien omavastuun korottaminen koskee tilanteita, joissa työnantaja irtisa- noo vuonna 1957 tai sen jälkeen syntyneen.”

Työmarkkinajärjestöjen muistiossa ehdotetaan selvitettäväksi vuoden 2015 alusta voimaan astuneen työura- sopimuksen toimenpiteiden vaikutuksia. Vastaukset työmarkkinajärjestöjen esittämiin seitsemään kysymyk- seen on käsitelty seuraavissa luvuissa kysymys kerrallaan.

2. 60 vuotta täyttäneiden työmarkkina-aseman muutokset työurasopimuksen jälkeen

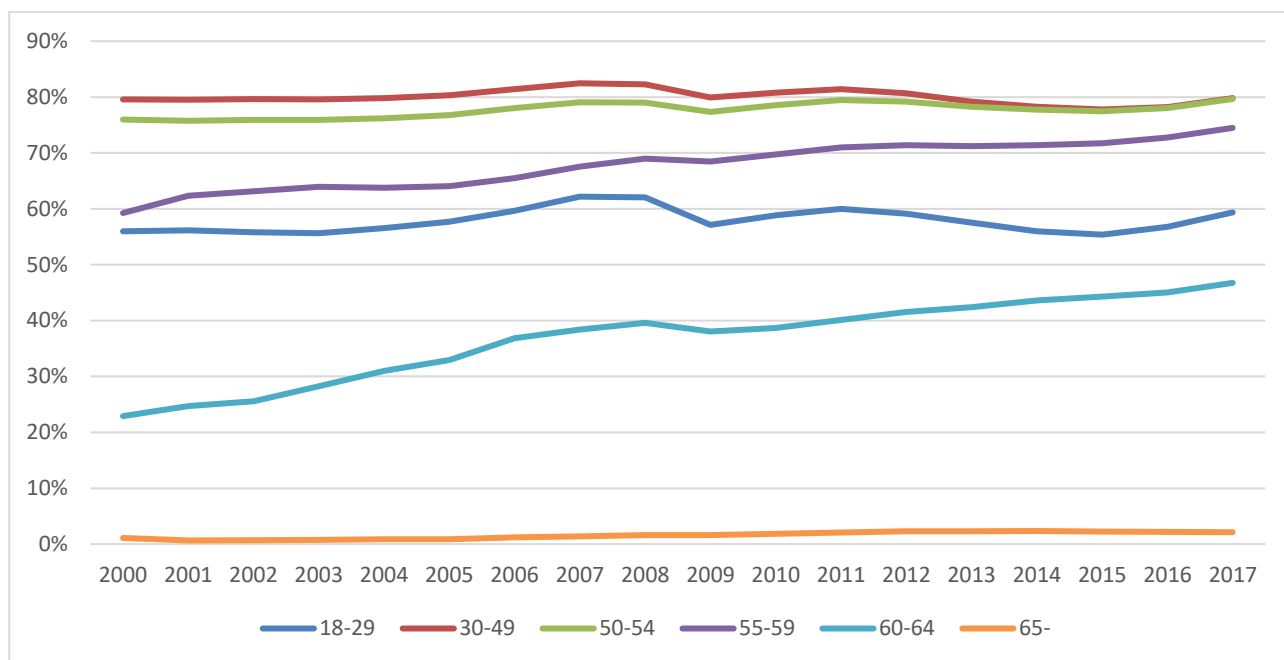
Kysymys: Miten 60 vuotta täyttäneiden asema työmarkkinoilla (esim. työvoimaan kuuluminen, työllisyys, työttömyys, työsuhdetyypit, työaika, työnteon ja työeläkkeen yhdistäminen, irtisanominen työvoiman vähentämistilanteissa ja uudelleen työllistyminen sekä toimeentulo) on muuttunut erityisesti vuoden 2012 työurasopimuksen jälkeisenä aikana?

- *Ikääntyneiden työvoimaan osallistuminen ja työllisyys on kasvanut koko 2000-luvun, ja kasvu on jatkunut voimakkaana myös vuoden 2012 jälkeen. Vahvistunut työllisyys näkyy ikäluokkien parantuneena tulokehityksenä muihin ikäluokkiin verrattuna. Positiivinen tulokehitys perustuu palkkatuloja saavien osuuden kasvuun.*
- *Siltä osin, kun lisäpäiväoikeus on siirtynyt, on lisäpäiväoikeuden menettäneissä ikäryhmissä työllisyys vahvistunut*
- *Ikääntyneiden työntekijöiden osa-aikatyön määrä on jatkanut laskevalla trendillään.*
- *Eläkkeelle jääneiden 63–67-vuotiaiden henkilöiden työnteon määrä on jatkanut vaimeaa kasvua.*
- *Ikääntyneiden suhteellinen pienituloisuusaste on vuosien 2012–2017 välillä pienentynyt. Vastaavana ajanjaksona joidenkin nuorempien pienituloisuusaste on kasvanut.*
- *Vuoden 2017 tulonjakotilaston mukaan kaikkein vähäisintä suhteellinen pienituloisuus oli 65–74-vuotiaiden ikäryhmässä. Vastikään eläköityneet ovat tällä mittarilla taloudellisesti vahvimmassa asemassa.*

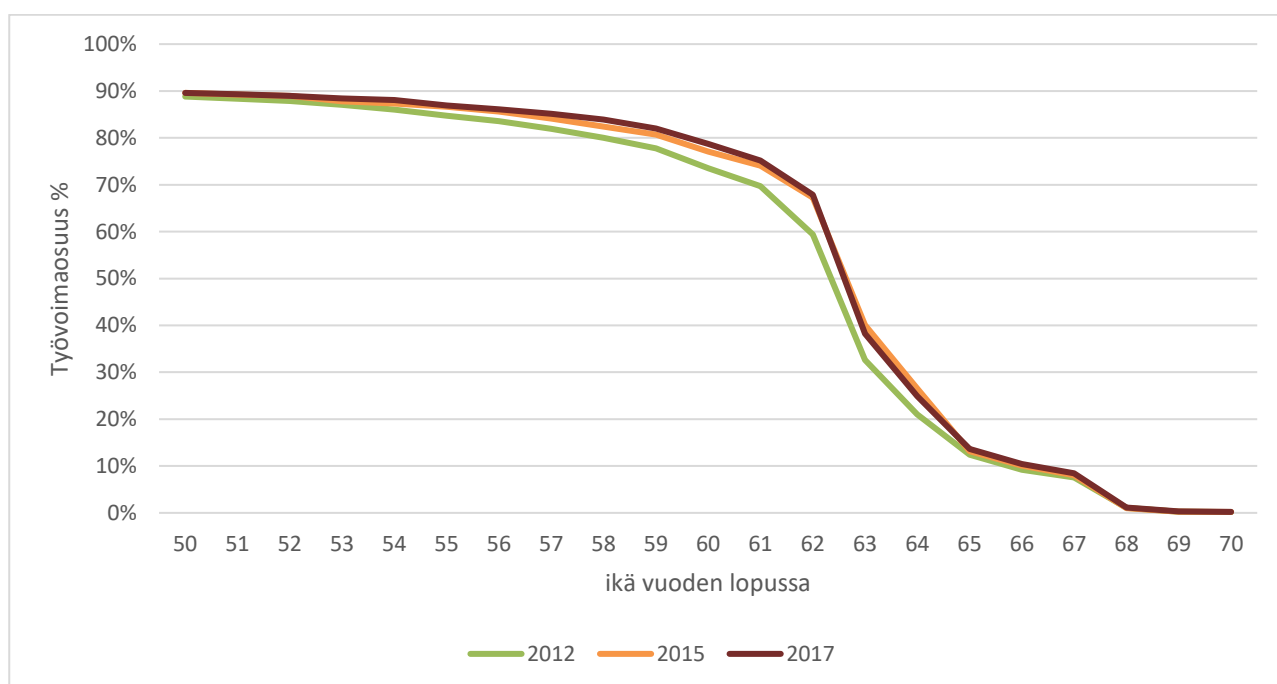
Työllisyysasteen kehitys ikääntyneillä

Ikääntyneiden¹ työvoimaan osallistuminen ja työllisyysaste on noussut Suomessa merkittävästi 2000-luvulla (kuvio 1 & 2). Pitkän aikavälin tarkastelussa 1990-luvulla käytiin hyvin alhaisissa ikääntyneiden työllisyysasteissa erityisesti 60–64-vuotiaiden mutta myös 55–59-vuotiaiden keskuudessa. Sen jälkeen työllisyyskehitys on pikkuhiljaa parantunut vuosivuodelta. On myös huomionarvoista, että ikääntyneiden työllisyys jatkoi kasvuaan finanssikriisin jälkeen nopeammin kuin nuoremmilla ikäluokilla. Ikääntyneiden työllisyyskehitys heijastelee niin terveyden kuin koulutustason kohenemistä näissä ikäryhmissä, mutta myös vaihteittain tapahtuneita politiikkamuutoksia erityisesti lisäpäiväoikeuden alaikärajan osalta. Työllisyysasteen noususta huolimatta ikääntyneiden ero korkeamman työllisyysasteen ikäluokkiin on vielä Suomessa pohjoismaisittain varsin korkea. 55–59-vuotiaiden työllisyysaste on vielä 6 prosenttiyksikköä ja 60–64-vuotiaiden 27 prosenttiyksikköä matalampi verrattuna nuorempiin ikäluokkiin.

¹ Tässä raportissa ikääntyneillä tarkoitetaan pääsääntöisesti ikäryhmiä 55–59- ja 60–64-vuotiaat, mutta tekstissä pyritään aina myös tuomaan tarkemmin esille mistä ikäluokasta puhutaan.

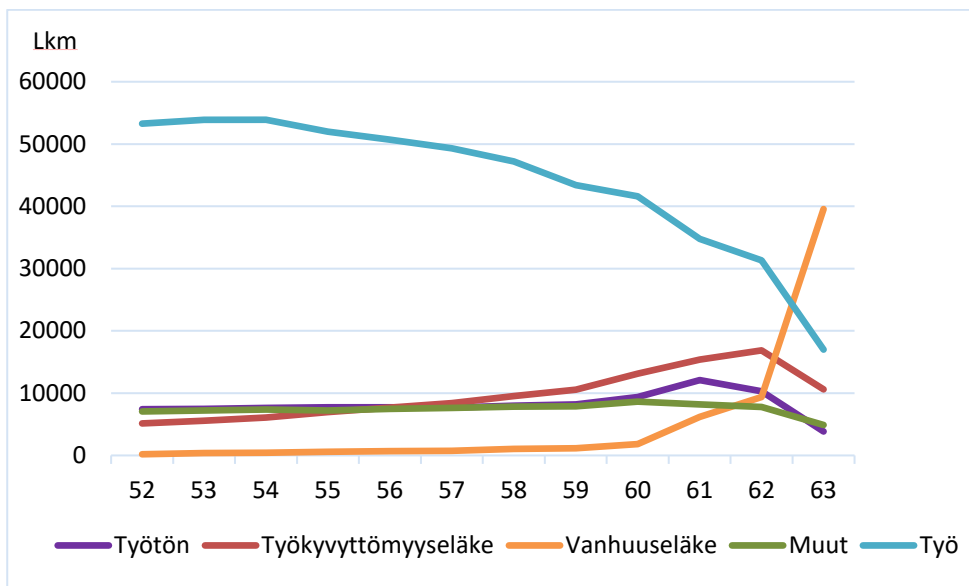


Kuvio 1 Työllisyysasteet ikäryhmittäin 2000–2017 (Tilastokeskuksen työssäkäyntitilasto)

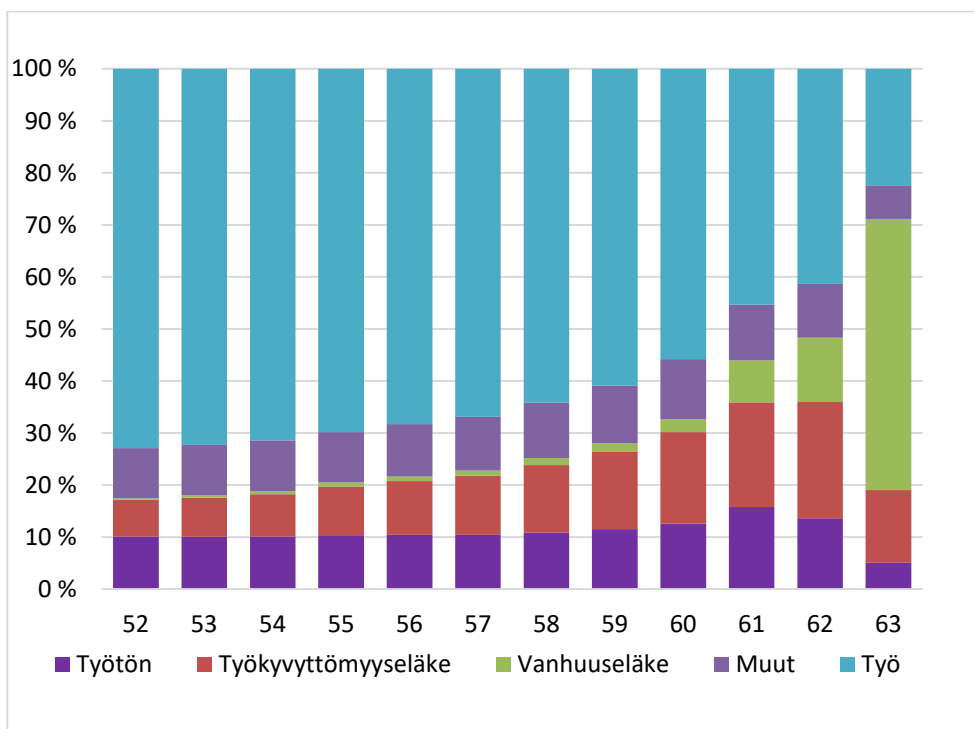


Kuvio 2 Työvoimaosuus 1-vuotisikäryhmittäin, % (Tilastokeskuksen työssäkäyntitilasto)

Kuvioissa 3 ja 4 tarkastellaan ikääntyneiden pääasiallista toimintaa vuoden 2017 lopussa – kuviossa 3 on esitetty lukumäärät ja kuviossa 4 on eri työmarkkinatilojen osuudet ikäluokasta. Ensimmäinen kuvio antaa paremman kuvan eri työmarkkinatiloissa olevien mittaluokasta, toinen poistaa mm. ikäluokkien kokoeroista aiheutuvat muutokset ja näyttää siten paremmin muutospotentialin.



Kuvio 3 Ikäluokittainen pääasiallinen toiminta vuoden 2017 lopussa (Lähde: ETK)



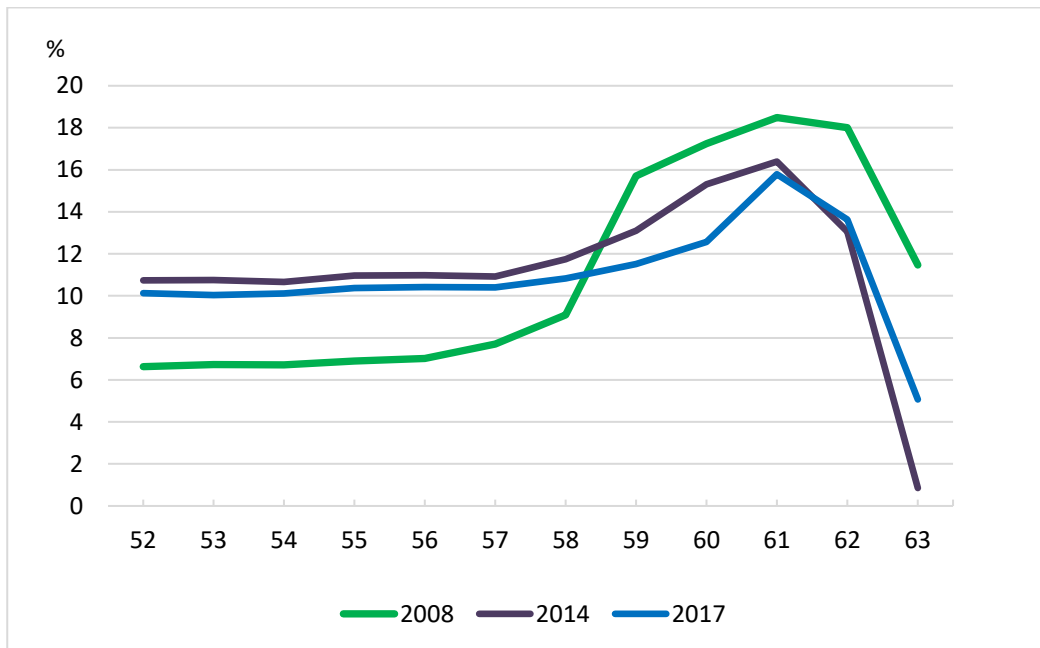
Kuvio 4 Pääasiallinen toiminta vuoden 2017 lopussa, osuus ikäluokasta (Lähde: ETK)

Työllisten määrä vähenee sekä absoluuttisesti että osuutena ikäluokasta iän karttuessa. Iän mukaan vastavasti nousevat sekä vanhuuseläkeläisten määrä, että osuudet. Työkyvyttömyyseläkeläisten määrät ja osuudet nousevat myös aina vanhuuseläkeikään asti. Työttömien määrä kasvaa iän mukaan – samoin osuus, mutta tätä on vaikeampi silmämääräisesti havaita (tähän palataan seuraavassa kuviossa). Erityisen silmiinpistävää on työttömyyden ja työkyvyttömyyseläkkeellä olijoiden kulmakertoimen ja suhteellisen osuuden

kasvu noin ikävuoden 59 kohdalla. Työllisyys vähenee lähestulkoon lineaarisesti ikävälillä 55-59 (60), mutta tämän jälkeen tapahtuu selkeä muutos.

Työttömyys ja uudelleen työllistyminen

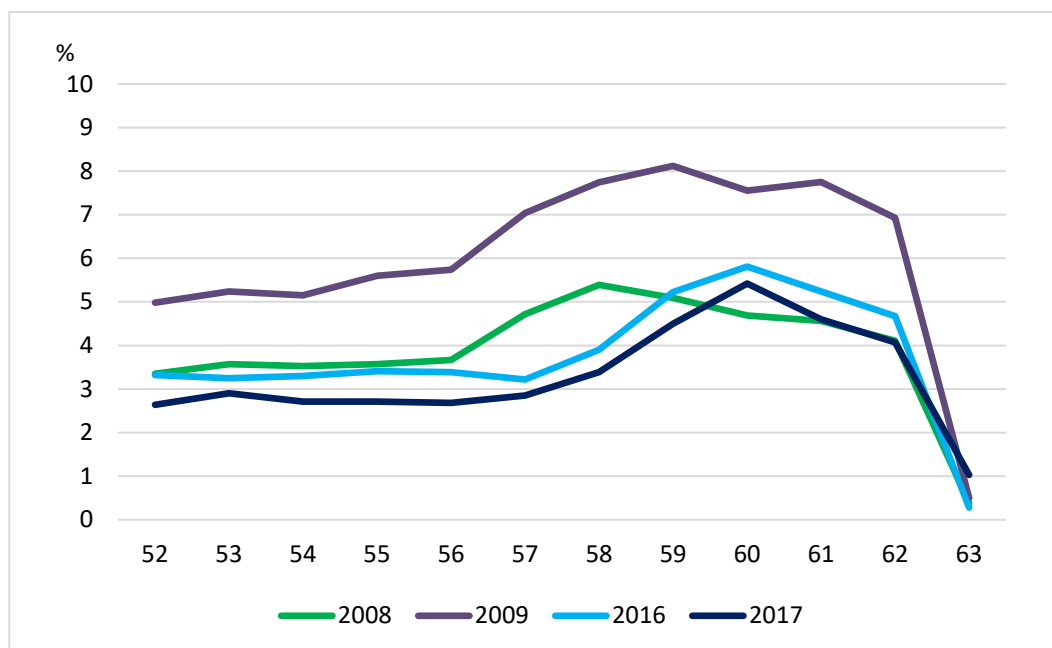
Kuviossa 5 on ikääntyneiden työttömien väestöosuus kyseisestä ikäluokasta vuoden lopussa.



Kuvio 5 Työttömien (ml. työttömyyseläkkeensaajat) osuus ikäluokan väestöstä vuoden 2008, 2014 ja 2017 lopussa, 52–63-vuotiaat, %. (Lähde: ETK)

Kuviosta havaitaan, että 52–56 (57) -vuotiaiden työttömien osuus näissä yksivuotisikäluokissa on suhteellisen vakio aina kunkin tarkasteluvuoden aikana. Sen sijaan vuodet poikkeavat toisistaan suhdannetilanteiden vaihtelun vuoksi näissäkin ikäryhmissä ja työttömien osuus ikäryhmästä on kasvanut verrattuna vuoden 2008 korkeasuhdanteeseen. Kaikkina vuosina työttömien osuus ikäluokasta nousee kuitenkin selvästi lisäpäiviin oikeuttavan ikärajan jälkeen. Vuonna 2017 noin 10 prosentista 16 prosenttiin – vuonna 2008 nousu oli vielä suurempi eli noin 6 prosentista 18 prosenttiin. Kuviossa nähdään myös, että lisäpäivien alaikärajan siirtäminen on siirtänyt ikääntyvien kohonnutta työttömyysriskiä myöhemmälle iälle: työttömien osuus alkaa nousta vuonna 2017 myöhemmin kuin aikaisempina vuosina. On hyvä huomata, että lisäpäiväoikeuden kesto on lyhentynyt merkittävästi vuosien 2008 ja 2017 välillä, mikä vaikuttaa myös työttömänä lisäpäivillä olevien kumulatiiviseen määrään. Lisäpäiväoikeuden kesto on kuitenkin kääntynyt jo uudelleen kasvuun.

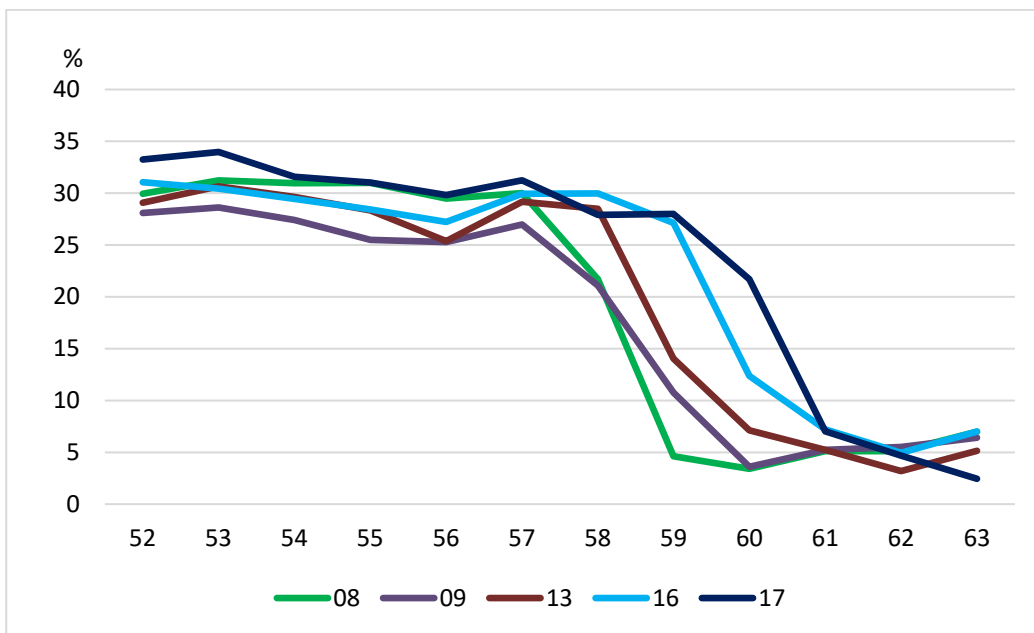
Seuraavissa kuvissa (kuviot 6 ja 7) tarkastellaan ikääntyneiden työttömäksituloastetta ja työllistymisastetta eli siirtymiä (kuviossa 3 vastaavasti esitettiin tasot). Näiden perusteella voidaan tarkastella lisäpäivien vaikutuksia työmarkkinasiirtymiin. Työttömäksituloaste on se prosenttiosuus henkilöistä, joka on ollut edellisen vuoden lopussa työllisenä ja on tarkasteluvuoden aikana jäänyt työttömäksi ja on työttömänä tarkasteluvuoden lopussa. Vuodet 2008 ja 2009 on valikoitu mukaan kuvaamaan tilannetta ennen finanssikriisiä, ja kriisin jälkeistä tilannetta kuvaavat puolestaan vuodet 2016 ja 2017. Kuvion kalenterivuosi on siirtymän jälkeinen vuosi.



Kuvio 6 Palkkatyöstä työttömäksi siirtyneiden osuus ikäluokittain vuosina 2008, 2009, 2016 ja 2017, 52-63-vuotiaat. Ikä ja kalenterivuosi siirtymän jälkeisen vuoden mukaan (Lähde: ETK)

Kuviossa 6 on kuvattu palkkatyöstä työttömyyteen siirtyneiden osuuksia kunkin tarkasteluvuoden aikana. Kuvio kertoo samaa kuin edellä työttömien väestöosuus, toki sillä erotuksella, että kuvio 5 edellä sisältää myös aiempien vuosien kumulatiiviset vaikutukset ikäryhmän työttömyyteen eli mukana ovat myös pitkäaikaistyöttömät. Työttömyyden taso määräytyy pitkälti suhdannetilanteen mukaan: mitä parempi on suhdannetilanne, sitä vähäisempää on työttömyys 52–56-vuotiailla. Olennaista kuviossa on, että lisäpäiviä edeltävän ansiopäivärahauden alkuhetkellä² työttömäksi jäämisen riski kasvaa eli työttömäksi jää selvästi enemmän ihmisiä niissä ikäluokissa, joita ikääntyneiden työttömyysturva-oikeuden erityissäännökset koskevat. Aina kun lisäpäiväoikeuden alkamisikää on myöhennetty, työttömäksi joutumisen riski on siirtynyt myöhempään ikäluokkaan ja muutoksen kohteena olevan ikäluokan työssä pysyminen on lisääntynyt.

² Ajankohta, jolloin alkava ansiopäivärahan enimmäismaksuaika ulottuisi ajankohtaan, josta lukien henkilölle voitaisiin maksaa ansiopäivärahaa lisäpäiväoikeuden perusteella.

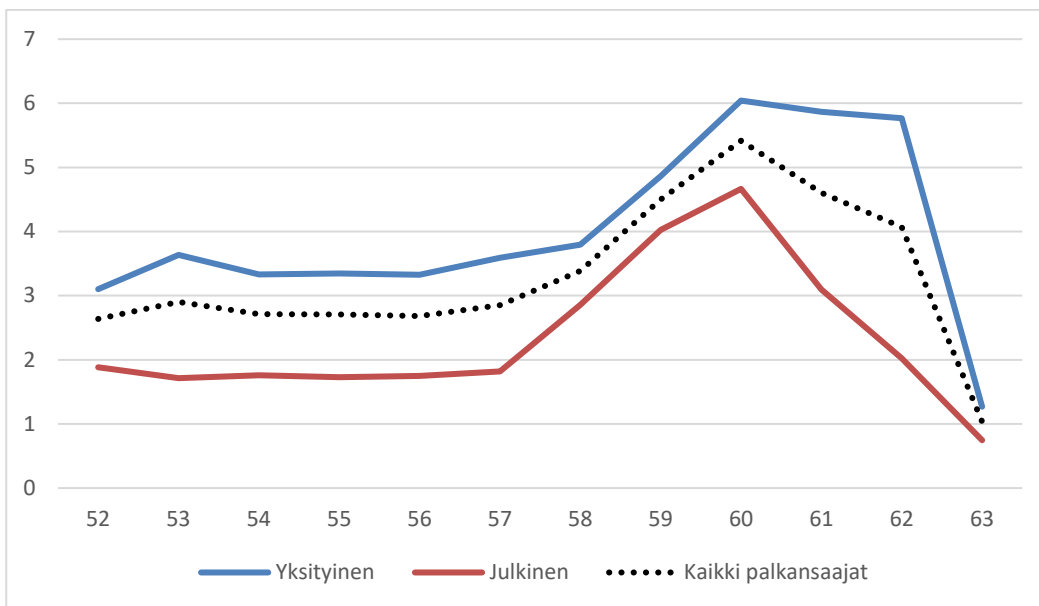


Kuvio 7 Ikääntyneiden työllistymisasteet vuosina 2008, 2009, 2013, 2016 ja 2017, ansiopäivärahalla olleet 52-63-vuotiaat työttömät. Ikä ja kalenterivuosi siirtymävuoden mukaan (ETK)

Kuviossa 7 tarkastellaan edellisen vuoden lopussa työttömänä olleiden työllistyneiden osuutta tarkasteluvuoden lopulla. On hyvä huomata, että vaikka suhdannetilanteen vaikutus näyttäisi tässä edelliseen kuvioon verrattuna visuaalisesti pienemmältä, tämä johtuu lähinnä erilaisesta skaalasta kuvion pystyakselilla.

Kuvion 7 keskeinen viesti on, että työttömien uudelleentyöllistyminen lisäpäiväoikeutetuissa ikäryhmissä on huomattavasti vähäisempää kuin tätä nuoremmilla ikäluokilla. Työttömäksi jääneistä 52–56/57 vuotiaista kuka tahansa samansuuruinen osuus kaikissa ikäluokissa on työllistynyt uudelleen silloin kun ikäluokka ei ole oikeutettu lisäpäiviin. Uudelleen työllistyvien osuus kuitenkin romahtaa ikäryhmissä, jotka ovat lisäpäivien piirissä. Ennen lisäpäiviin oikeuttavan työttömyysjakson alaikärajaa noin 30 prosenttia vuoden lopussa työttömänä olleista ikäluokan työttömistä on töissä seuraavan vuoden lopussa. Lisäpäiväoikeuteen päättyvien ansiosidonnaisten päiväraha-kausien alkaessa työllistymisen todennäköisyys putoaa 5 prosenttiin. Kun lisäpäiväoikeuden alaikärajaa on nostettu, ikäryhmän uudelleen työllistymisen aste on noussut ja uudelleen työllistymisessä havaittava todennäköisyyden lasku on siirtynyt vuodelle eteenpäin..

Kuviossa 8 on eritelty vastaava työttömyysriski, eli työttömäksi jäävien osuudet ikäluokasta yksityisellä ja julkisella sektorilla vuonna 2017.

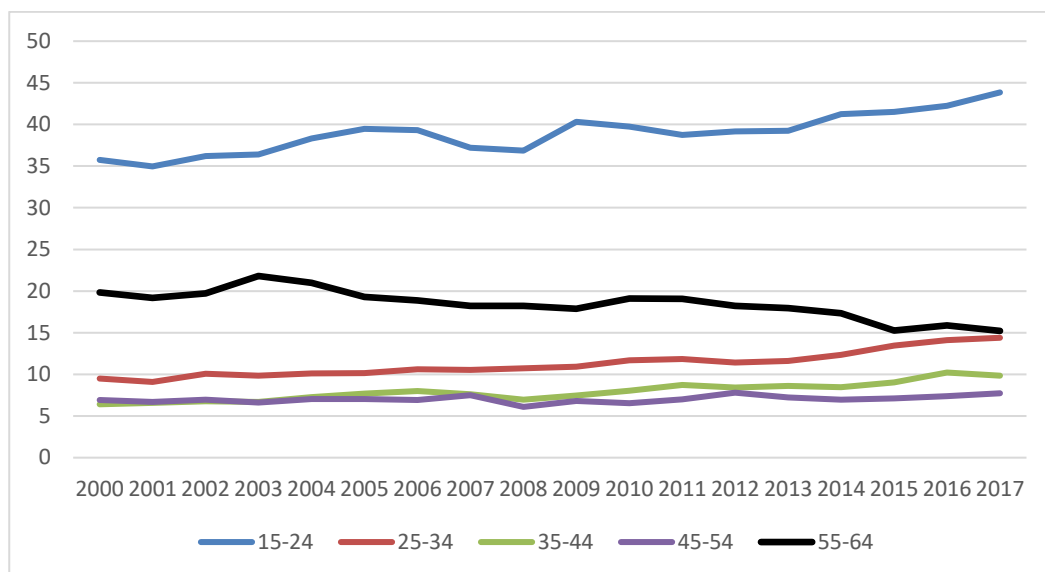


Kuvio 8 Palkkatyöstä työttömäksi siirtyneiden osuus ikäryhmittäin työnantajasektorin mukaan vuonna 2017

Kuviosta huomaa kaksi asiaa: i) julkisen sektorin työttömyysriski on kaikissa ikäryhmissä alempi kuin yksityisen ja ii) sama lisäpäiväoikeuteen johtavan työttömyyden alaikärajaan liittyvä työttömyysriskin kasvu havaitaan niin julkisella kuin yksityisellä sektorilla. Vaikuttaisi, että ilmiön mittaluokka olisi lähes yhtäsuuri – eli työttömyysriski noin kaksinkertaistuu lisäpäiviin oikeuttavan työttömyyden alaikärajan kohdalla, mutta on mahdollista, että ikääntyvien työllistäminen julkiselle sektorille palkkatuelle vaikuttaa julkisen sektorin työttömyysriskiin.

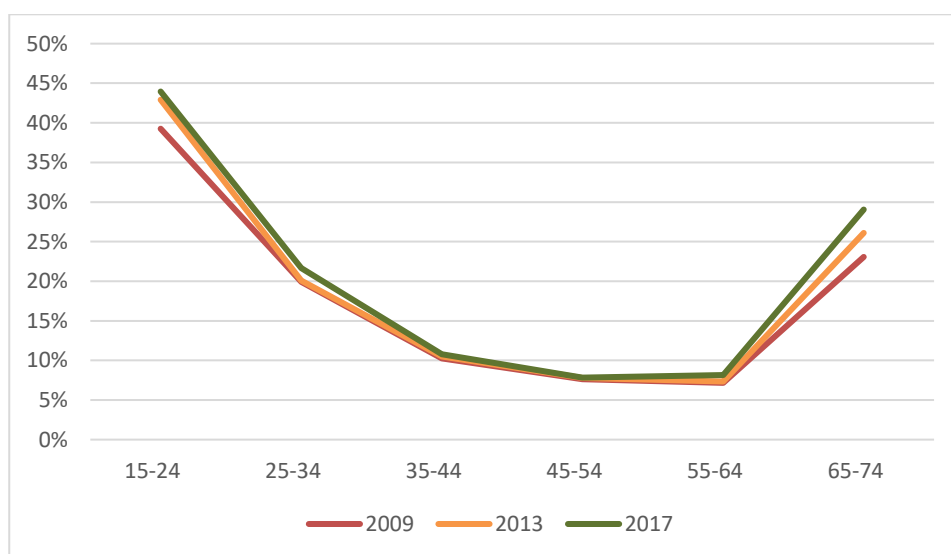
Työsuhdetyypit ja työaika: Osa- ja määräaikaisuus

Osa-aikatyötä tekevien osuutta työllisistä voi tarkastella esimerkiksi Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen tietojen avulla (kuvio 9). Osa-aikaisten osuus työllisistä ikäluokassa 55–64-vuotiaat on ollut trendiltään laskeva lähes koko 2000-luvun (5 prosenttiyksikön lasku 17 vuodessa). Tähän on todennäköisesti vaikuttanut mm. osa-aikaeläkkeiden ikärajoja koskevat sääntömuutokset. Toisaalta osa-aikaisten osuus kyseisessä ikäluokassa on edelleen hieman korkeampi kuin muissa ikäluokissa – lukuun ottamatta 25-34 –vuotiaiden noususta osa-aikaisten työntekijöiden osuutta ja aivan kaikkein nuorempien ikäluokkien korkeaa osuutta.



Kuvio 9 Osa-aikatyötä tekevien osuus työllisistä 2000–2017 ikäryhmittäin (Lähde: Työvoimatutkimus Tilastokeskus)

Työvoimatutkimuksessa tarkastellaan osa-aikaisuuden lisäksi myös työntekijöiden työsuhteen määräaikaista. Kuviossa 10 on esitetty määräaikaisten työntekijöiden osuutta työllisistä eri ikäluokista vuositasoina.



Kuvio 10 Työvoimatutkimuksen mukaan määräaikaisten osuus työllisistä ikäryhmittäin vuosina 2009, 2013 ja 2017 (Lähde: Työvoimatutkimus Tilastokeskus)

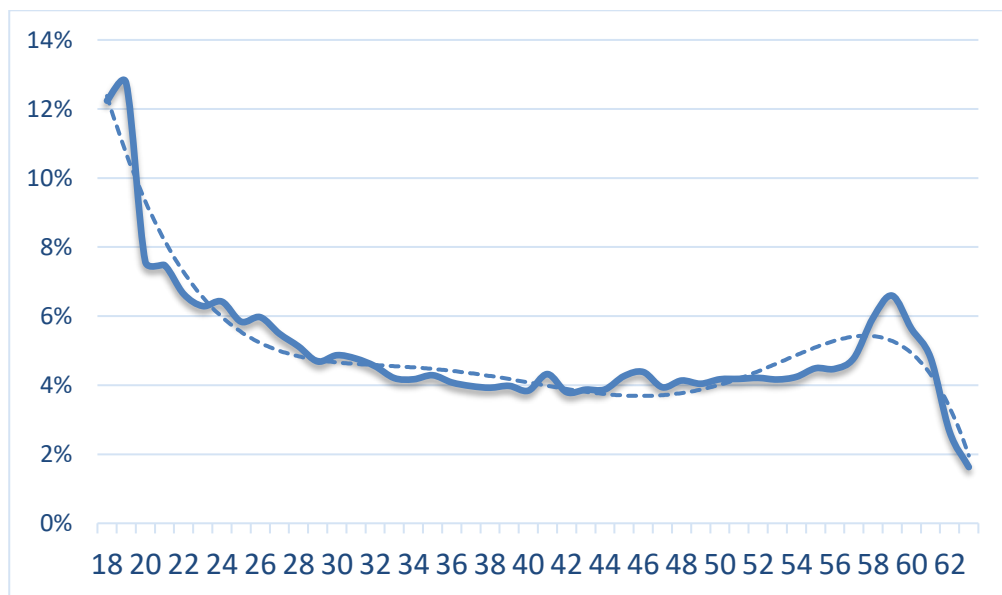
Määräaikaisten osuudessa eri ikäluokissa ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia vuosien 2009, 2013 ja 2017 välillä. Määräaikaisten työsuhteiden osuus ikäluokan työllisistä on suurin kaikkein nuorimmissa työllisten ikäluokissa sekä vanhuuseläkeiän ylittäneillä. Kummassakin ikäryhmässä kyse on suhteellisen pienestä nimittäjästä – eli työsuhteita kaiken kaikkiaan näissä ikäluokissa on vähän. Järkevämpää on siten tarkastella ikävälillä 25-64. Tästä huomataan, että määräaikaaisuus osuus laskee suhteellisen voimakkaasti ikävälillä 25-35 ja sen jälkeen vielä hieman, mutta suhteellisen vähän. Kuvio vastaa siis arkikäsitystä, jossa ”vakinaisuuksia” saadaan kolmenkymppien iän tuntumassa ja jälkeen, ja todennäköisimmin vakituudessa työsuhteessa ovat noin 45-64 -vuotiaat.

Irtisanominen työvoiman vähentämistilanteissa

Irtisanomisten kohdentumista ei voida olemassa olevilla aineistoilla tarkkaan näyttää, koska esimerkiksi Tilastokeskuksen FLEED-aineistossa ei ole koodia irtisanomisille. Lähes tulkoon samaan tulokseen päästään kuitenkin tarkastelemalla työpaikan vaihdoksia niistä toimipaikoissa, joissa henkilökunnan määrää vähennetään.³

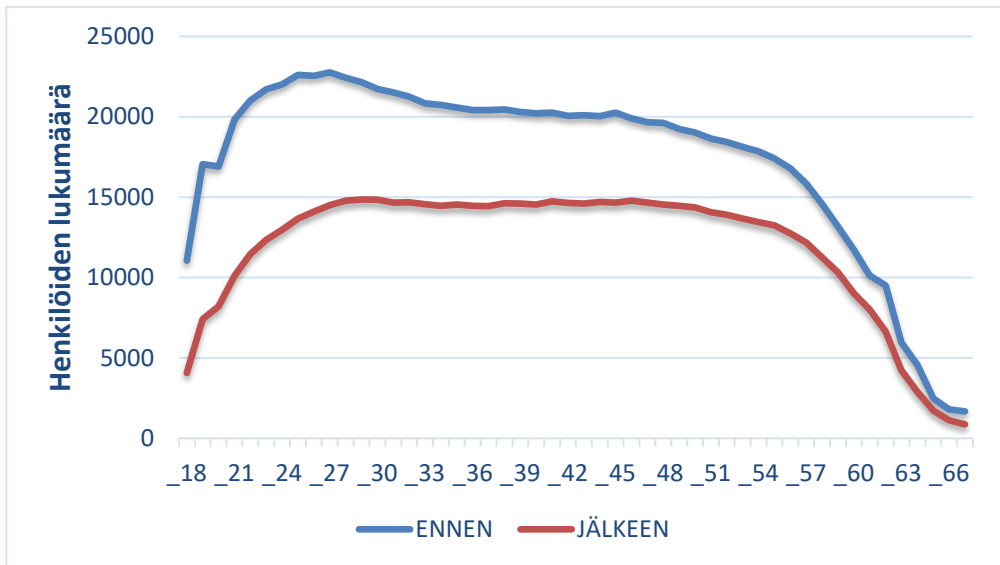
Ikääntyneiden korkea työttömyys voi olla seurausta joko heikoista työnsaannin mahdollisuuksista sekä/tai korkeasta todennäköisyydestä menettää työpaikka. Seuraavaksi tätä ilmiötä tarkastellaan deskriptiivisellä tasolla Tilastokeskuksen FLEED-aineiston avulla.

Väestön tasolla tarkasteltaessa ikäryhmittäin todennäköisyys siirtyä työttömäksi vuoden aikana vaikuttaisi noudattavan U-muotoista käyrää (kuvio 11). Korkeimmat todennäköisyydet siirtyä työllisestä työttömäksi ovat nuorimmilla ikäluokilla. Kohti keski-ikää tämä todennäköisyys laskee huomattavasti ja lähtee nousemaan jyrkästi noin 58 vuoden iässä. Nousun taustalla on todennäköisesti työttömyysturvan lisäpäiviin yhteydessä oleva korkeampi todennäköisyys jäädä työttömäksi.



Kuvio 11 Todennäköisyys siirtyä työllisestä (vuoden 2014 loppu) työttömäksi (2015 loppu). Laskelmat Tilastokeskuksen FLEED-aineistoon perustuen, VM.

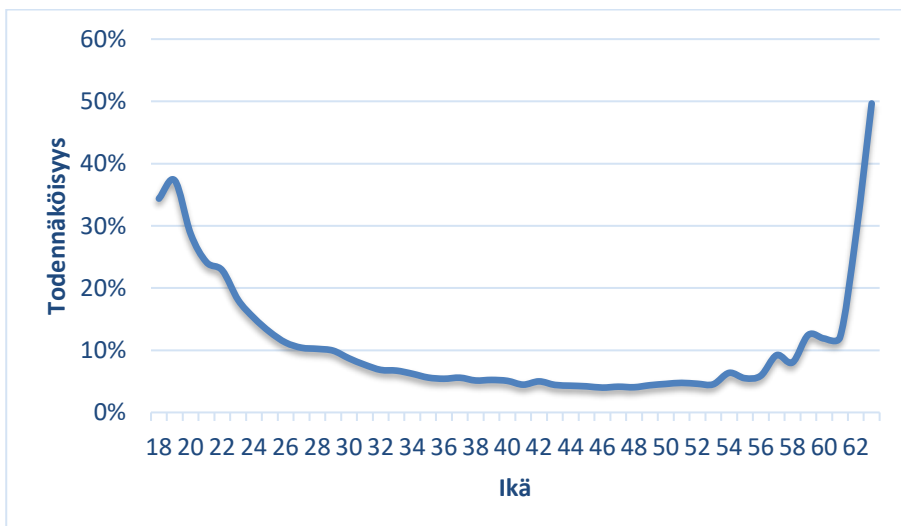
³ Tässä yhteydessä kutistuvat toimipaikat on rajattu niin, että ne ovat sellaisia toimipaikkoja, jotka ovat pienentyneet vähintään kahdella hengellä ja kymmenellä prosentilla FLEED-aineistossa vuosina 2001-2015. Rajaus on mielivaltaisen, mutta sen muuttaminen ei vaikuta tuloksiin merkittäväällä tavalla. Tarkastelua ei pystytä aineiston perusteella rajamaan täsmällisemmin esimerkiksi YT-neuvotteluihin; tarkasteluun voi myös liittyä yritysjärjestelyihin kytkeytyviä ongelmia.



Kuvio 12 Kutistuvien toimipaikkojen ikärakenne, ennen ja jälkeen kutistumisen. FLEED-aineiston perusteella tehdyt laskelmat (vuodet 2000–2015). (Lähde: Laskelmat FLEED-aineiston perusteella.)

Rajaamalla arviointi työvoimaa vähentäneisiin yrityksiin huomataan, että ikäryhmittäinen kuvio työttömäksi jäämisestä ei muutu. Absoluuttisesti mitattuna kutistuvista toimipaikoista poistuu eniten nuoria. Kuvion 12 absoluuttisiin määriin perustuva arvio ei kuitenkaan välttämättä anna hyvää kuvaa eri ikäisten henkilöiden todennäköisyyksistä poistua toimipaikoista, sillä esimerkiksi hyvin vanhojen ikäryhmien edustajia on lähtökohtaisesti näissä toimipaikoissa vähemmän.

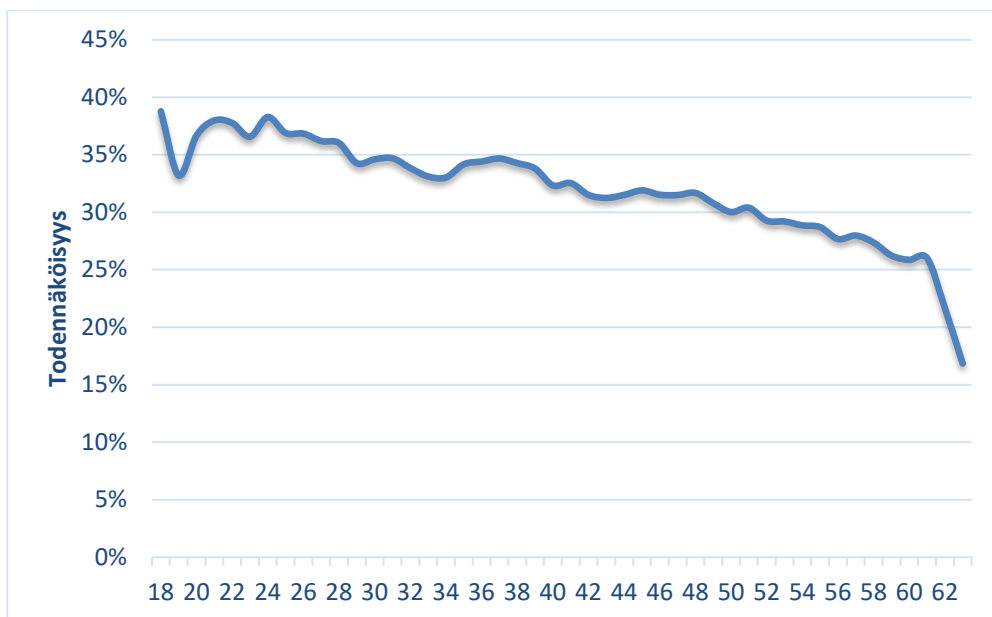
Ikääntyvien irtisanomista koskevaan kysymykseen voidaan vastata paremmin seuraamalla toimipaikkojen ikärakennekehityksen sijaan henkilöiden siirtymiä (kuviot 13). Kuvio kertoo, millä todennäköisyydellä kunkin ikäinen henkilö siirtyy kutistuvasta toimipaikasta tilaan, jossa hän ei ole missään toimipaikassa. Tämä on aineiston mahdollistama tapa etsiä toimipaikoista irtisanottuja tai omasta aloitteestaan kutistuvasta toimipaikasta poistuneita henkilöitä.



Kuvio 13: Henkilöseuranta: ikäluokkakohtainen todennäköisyys, että henkilö siirtyy toimipaikasta tilaan, jossa ei ole töissä (ei toimipaikkaa). Laskelmat FLEED-aineiston perusteella.

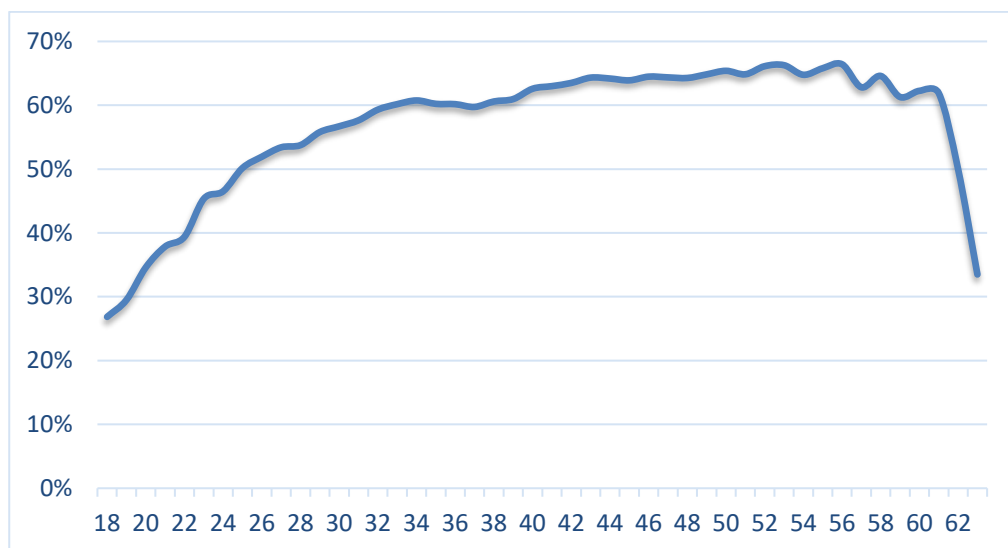
Tarkastelun perusteella havaitaan, että toimipaikan vähentäessä henkilökunnan määrää todennäköisyys siirtyä työllisyydestä ei-työlliseksi on korkeimmillaan nuorilla ja vanhemmilla ikäluokilla. Todennäköisyys on matalimmillaan noin 45–55-vuotiailla. Siirtymän todennäköisyys nousee jälleen ikääntyneiden keskuudessa, niin työttömyysturvan lisäpäivien kuin alimman vanhuuseläkeiän seurauksena.

Kuviossa 14 on tarkasteltu henkilöiden todennäköisyyksiä siirtyä toimipaikasta toiseen alkuperäisen toimipaikan kutistuessa. Kuvion perusteella nuorimmilla ikäluokilla on korkein todennäköisyys vaihtaa työnantajaa alkuperäisen työnantajan vähentäessä väkeä, ja vanhimmissa ikäluokilla kyseinen todennäköisyys on matalin – erityisesti alimman vanhuuseläkeiän ylittäneillä.



Kuvio 14 Henkilöseuranta: todennäköisyys, että henkilö siirtyy toimipaikasta toiseen toimipaikkaan. FLEED-aineistoon perustuvat laskelmat.

Kuvio 15 puolestaan antaa edellisen kuvion vastinparin eli todennäköisyys pysyä samassa toimipaikassa toimipaikan kutistumisesta huolimatta. Jos kuviot 14 ja 15 olisivat peilikuvia, jälkimmäisen kuvion tulisi olla nouseva eli mitä vanhemmasta ikäluokasta on kyse, sitä pienempi todennäköisyys henkilöllä pitäisi olla alkuperäisessä toimipaikassa pysymisessä. Näin ei kuitenkaan ole, vaan kuudenkymmenen ikävuoden kohdalla todennäköisyys jäädä kutistuvaan työpaikkaan pienenee todennäköisesti sekä eläköitymisen että lisäpäiväoikeuden mahdollistaman siirtymän seurauksena. Kutistuvista työpaikoista lähtee siten todennäköisemmin nuorimmat ja vanhimmat – nuorimmat vaihtaen työpaikkaa, vanhimmat muualle (yleensä eläkkeelle tai muun sosiaaliturvan piiriin).



Kuvio 15 Henkilöseuranta: ikäluokittainen todennäköisyys pysyä samassa toimipaikassa toimipaikan kutistamisesta huolimatta. FLEED-aineistoon perustuvat laskelmat.

Työnteon ja työeläkkeen yhdistäminen⁴

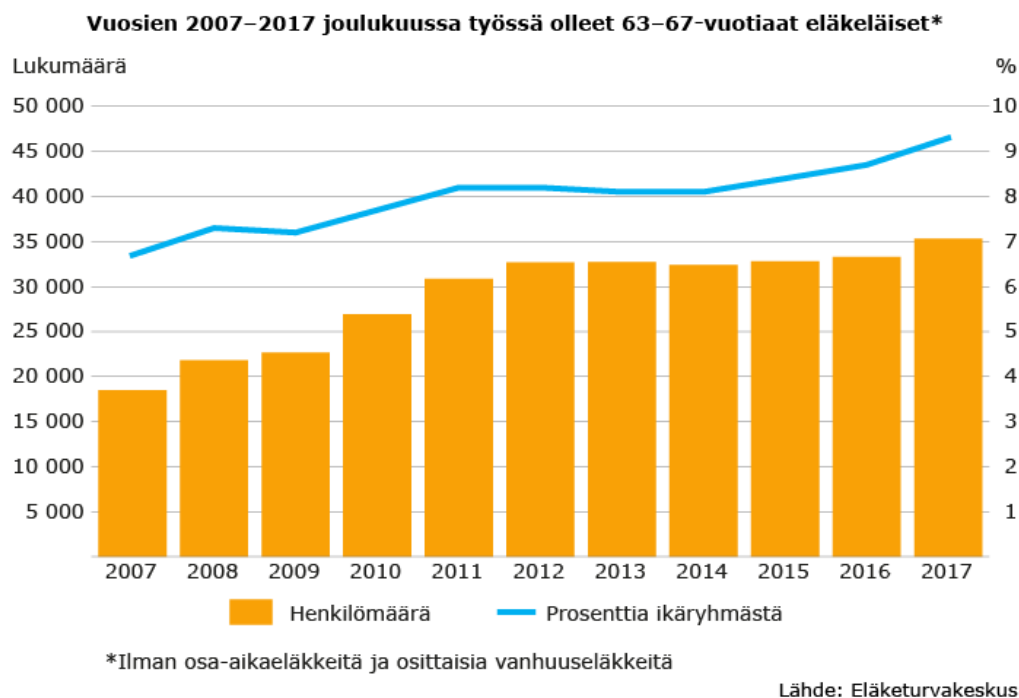
Vuoden 2017 lopussa työtä tekeviä 63–67-vuotiaita eläkeläisiä oli noin 35 000. Määrä kasvoi edellisestä vuodesta parilla tuhannella henkilöllä. Eläkkeen rinnalla työtä tekevien määrä on kasvanut hitaasti viime vuosina. Kasvu näyttäisi hieman voimistuvan suotuisan talouskehityksen myötä.

Työtä tekevät vanhuuseläkeläiset saavat muita ikäisiänsä korkeampaa työeläkettä, keskimäärin noin 1 860 euroa kuukaudessa (2017). Muiden 63–67-vuotiaiden työeläke oli keskimäärin 1 630 euroa. Eläkeläisten keskiansio työkuukausilta oli 1 200 euroa.

Vanhuuseläkkeen rinnalla tehty työ on usein epäsäännöllistä ja osa-aikaista. Koko vuoden alle 68-vuotiaista eläkeläisistä työskenteli kolmannes.

Eläkeläismiehet työskentelevät yleisimmin kuljetustyöntekijöinä. Eläkeläisnaiset puolestaan hoivaavat, siivoavat, opettavat ja myyvät.

⁴ Osion teksti lainattu Eläketurvakeskuksen tiedotteesta: <https://www.etk.fi/uutinen/elakelaisten-tyoskentely-kasvussa/>.



Kuvio 16 Työnteon ja eläkkeen yhdistäminen 63-67 -vuotiaat

Toimeentulo ja työllisyys

Vuosina 2012–2018 ikääntyneiden työntekijöiden työllisyys on parantunut huomattavasti. Kun vuonna 2012 55–59-vuotiaiden työllisyysaste oli työvoimatutkimuksen mukaan 73,9 prosenttia, oli se vuonna 2018 jopa 79,1 prosenttia. Vastaavasti 60–64-vuotiaiden työllisyysaste nousi aikavälillä 2012–2018 42,9 prosentista 51,7 prosenttiin, eli suhteellisesti mitattuna 20 prosenttia. Yli 60-vuotiaiden osalta työllisyysasteen huima vahvistuminen ei näkynyt yhtä voimakkaasti 65–69-vuotiaiden ryhmässä, jossa työllisyysaste nousi 12,6 prosentista 14,1 prosenttiin, eli suhteellisesti mitattuna noin 12 prosenttia.

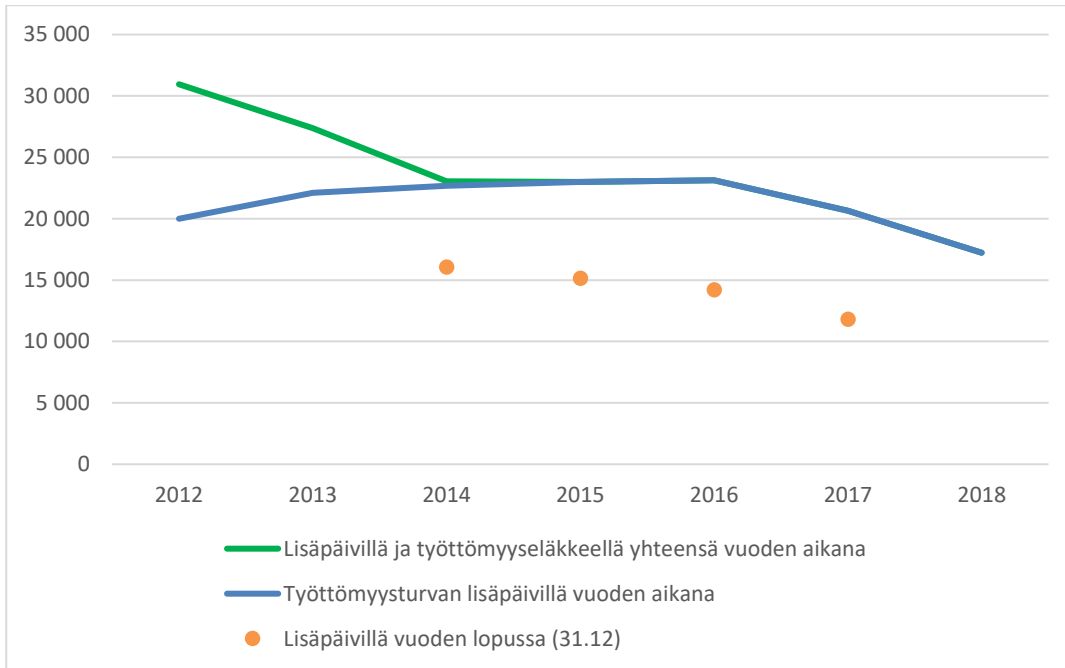
Tuoreimman tilastotietokannoissa julkaistun tulojaon kokonaistilaston tietojen mukaan asuntokuntien, joiden viitehenkilön ikä on 60–64 vuotta, käytettävissä olevat rahatulot kasvoivat vuosina 2012–2016 noin 4 prosenttia. Vastaavalla aikavälillä 40–44-vuotiaiden, 50–54-vuotiaiden, sekä 55–59-vuotiaiden käytettävissä olevat rahatulot kasvoivat kukin hieman yli kaksi prosenttia. Suotuisan tulokehityksen taustalla vaikuttaisi olevan huomattava palkkatulojen kasvu näissä ikäryhmissä mikä on seuraus edellä kuvatusta työllisyyden kasvusta näissä ikäryhmissä.

Tulonjakotilaston mukaan 65–74-vuotiaiden suhteellinen pienituloisuusaste on laskenut (käytettävissä olevilla rahatuloilla pl. myyntivoitot mitattuna) vuoden 2012 10,3 prosentista vuoden 2017 7,3 prosenttiin.⁵ 50–64-vuotiailla pienituloisuusaste on vastaavasti laskenut 10 prosentista 9,1 prosenttiin. Hieman nuoremmilla ikäluokilla, 35–49-vuotiailla, pienituloisuusaste kasvoi 7,7 prosentista 8,3 prosenttiin. Ikääntyneiden pienituloisuus vaikuttaa siis vähentyneen nuorempien ikäluokkien pienituloisuuden kasvaessa. Kaikkein matalinta suhteellinen pienituloisuus oli 2017 65–74-vuotiaiden ikäryhmässä.

Kuviossa 17 on esitetty lisäpäivillä ja työttömyyseläkkeellä olevien määrät vuosina 2012–2017. Työttömyyseläke on poistunut 2013. Kuvioista havaitaan, että lisäpäivien ja työttömyyseläkkeen saajamäärä yhteensä

⁵ Tilastokeskuksen tulonjakotilaston tarkastelut pienituloisuudesta ikäryhmittäin. Viitattu 17.4.2019 https://www.tilastokeskus.fi/til/tjt/2017/01/tjt_2017_01_2019-03-01_kat_003_fi.html

pienenee, että saajien määrä pienenee mm. alaikärajan siirtojen seurauksena. Saajien määrä vuodessa pienenee myös siksi, että lisäpäiväoikeuden kesto on lyhentynyt tarkasteluperiodilla (ks. luku 8). Lisäoikeuden kesto on lyhyimmillään yksi vuosi kohortilla 1957, jotka ovat lisäpäivillä vuonna 2018. Lyhyt kesto vaikuttaa saajamääriin laskevasti. Luvussa 8 esitetään lisäpäiväoikeuden keston muutos tulevaisuudessa ja sen vaikutus arvioon saajien määristä vuoden lopussa neljässä erilaista vaihtoehdossa liittyen lisäpäiväoikeuden alaja yläikärajaa.



Kuvio 17 Lisäpäivillä ja työttömyyseläkkeellä olevien määrä vuoden aikana ja vuoden lopun poikkileikkaushetkellä 2012-2017

3. Työttömyysturvaan tehtyjen muutosten vaikutus ikääntyneiden työttömyysturvaan ja toimeentuloon

Kysymys: Miten työttömyysturvaan tehdyt muutokset ovat vaikuttaneet ikääntyneiden työttömyysturvaan ja toimeentuloon?

- *Työttömyysturvan lisäpäiväoikeus kasvattaa ikääntyneiden työttömyyttä kahta kautta: i) lisää ikääntyneiden irtisanomisia kohdentamalla irtisanomisia nimenomaan ikääntyneisiin ja ii) heikentää ikääntyneiden työttömien uudelleentyöllistymistä.*
- *Lisäpäivien ikärajojen myöhentäminen vuodella johtaa siihen, että yhä useampi ikääntynyt jatkaa työelämässä*
- *Lisäpäiväoikeuden myöhentäminen ei ole johtanut merkittävään tulotason heikentymään niissä ikäluokissa, joilta lisäpäiväoikeus on poistettu. Päinvastoin - ikärajojen siirtäminen on vahvistanut kyseisten ikäluokkien keskimääräistä tulotasoa.*
- *Lisäpäiväoikeuden myöhentäminen ei myöskään ole synnyttänyt laajaa häviäjien joukkoa. Ansiosidonnaiselta työttömyyspäivärahalta työmarkkinatuella joutuneet ovat työmarkkinatuella vain lyhyen aikaa. Työmarkkinatukikauden lyhyt kesto selittyy ikääntyneiden työttömyysturvan ja palveluiden erityissäännöksillä.*
- *Lisäpäiväoikeuden menettäneistä pidemmäksi aikaa työmarkkinatuella jäävien osuus on pieni kolmesta syystä: 1) lisäpäiväoikeuden siirtäminen pois kohortilta pienentää ikäryhmän työttömyysriskiä; 2) Jos kuitenkin jää työttömäksi kannustimet uudelleentyöllistymiselle ovat hyvät ja työllistymisen todennäköisyys säilyy nuorempien kohorttien tasolla 3) Mikäli henkilö ei kuitenkaan uudelleen työllisty avoimille työmarkkinoille ikääntyneiden etuuksien ja palveluiden turvaverkko palauttaa takaisin ansiosidonnaiselle. Työttömyysturva ja subjektiivinen oikeus palveluihin muodostavat turvaverkon niille, joilta lisäpäiväoikeus poistettiin. Erytyissäännöksillä on varmistettu, että ikääntyneillä työttömillä on muista ikäryhmistä poikkeavia tapoja täyttää työttömyysturvan työssäoloehto.*

Työttömyysturvalain (1290/2002) mukaisia työttömyysetuuksia ovat työskentelyyn perustuva työttömyyspäiväraha, jota voidaan maksaa peruspäivärahana tai ansiopäivärahana ja työmarkkinatuki, jota maksetaan henkilöille, jotka eivät ole olleet työmarkkinoilla tai joiden oikeus työttömyyspäivärahaan on päätynyt. Ikääntyneiden kohdalla merkittäviä työttömyysturvaan tehtyjä muutoksia ovat ennen kaikkea työttömyyspäiväraha-oikeuteen tehdyt muutokset. Koska peruspäiväraha on työmarkkinatuen suuruinen, peruspäivärahalla työmarkkinatuella siirtymisestä ei synny merkittäviä taloudellisia vaikutuksia yksilön toimeentulossa. Eryityisesti ansiopäiväraha-oikeutta koskevat muutokset ovat olennaisia kysymyksenasettelun kannalta.

Merkittävimpiä ikääntyneiden työttömyyspäiväraha-oikeuteen vaikuttaneita muutoksia viime vuosilta ovat ainakin seuraavat⁶:

- työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden ikärajamuutokset (TTL 6 luku 9 §)
- ansiopäivärahan määrää ei määritellä uudelleen, ellei uusi päiväraha ole aiempaa korkeampi, mikäli henkilö täyttää työssäoloehdon 58 vuotta täytettyään tai jos työssäoloehto on täyttynyt velvoitteen perusteella. Tämä koskee myös tilannetta, jossa työssäoloehdosta on luettu aikaa, jolloin henkilö on työllistymistä edistävissä palveluissa. Voimaan 1.1.2014 (TTL 6 luku 8 §)
- työttömyyspäivärahan keston lyhentäminen 100 päivällä. Muutos ei koske niitä työttömiä, joilla työssäoloehto täyttyy heidän täytettyään 58 vuotta ja heillä on viimeisen 20 vuoden ajalta vähintään 5 vuotta työhistoriaa. Voimaan 1.1.2017 (TTL 6 luku 7 §)
- työssäoloehdot täyttäväksi työksi huomioidaan 75 prosenttia palkkatuetusta työstä 1.1.2017 alkaen kuitenkin niin, että ikääntyneillä on omia erityissääntöjä (TTL 5 luku 4 a §)
- aktiivimalli 1.1.2018 (TTL 6 luku 3 a §), jota käsitellään erikseen tässä selvityksessä luvussa 7

⁶ Näiden lisäksi jo ennen vuoden 2017 enimmäismaksuaikaa koskevaa muutosta työttömyyspäivärahan ansio-osaa koskevaa oikeutta lyhennettiin 1.1.2014 voimaan tulleella muutoksella niin, että ansiopäivärahan saajalle, joka ei ollut ollut työssä yhteensä vähintään kolmea vuotta ennen työttömyyspäiväraha-oikeuden alkamista, ansiopäiväraha maksettiin päivärahakauden enimmäisajan 100 viimeiseltä päivältä sen suuruisena kuin se maksettaisiin peruspäivärahana. Muutos koski ennen kaikkea nuorempia ikäluokkia, sillä varttuneimmilla tyypillisesti oli riittävä työhistoria sen turvaamiseen, että ansio-osaa oli mahdollista saada koko enimmäismaksuajalta.

Työttömyyspäivärahan enimmäiskeston lyhentäminen vuonna 2016 toteutettiin siten, että mikäli henkilön työssäoloehto on täyttynyt hänen täytettyään 58 vuotta ja henkilöllä on työssäoloehtoon luettavaa työaikaa vähintään viisi vuotta viimeisen 20 vuoden aikana, työttömyysturvan kesto on vielä lakimuutoksen jälkeenkin 500 päivää. Valtaosalla ikääntyvästä työvoimasta ansioturvan kesto ei siis lyhentynyt. Muiden väestöryhmien osalta ansioturvan keston muutoksen vaikutusten arviointi on vielä liian aikaista tehdä ja kysymys vaatisi erillisen tutkimushankkeen, jotta keston muutoksen vaikutus voidaan erottaa muista samanaikaisista muutoksista työmarkkinoilla.⁷

Selvityksen tässä luvussa keskitytään lisäpäiväoikeuden ikärajamuutoksiin. Edellä mainituista lakimuutoksista myös 58 vuotta täyttäneiden oikeus säilyttää ansiopäivärahan taso on huomioitu tässä ja seuraavassa ikääntyneitä ja työllistymistä edistäviä palveluita koskevassa luvussa. Ansiopäivärahan tasoa suojaavien säännösten vaikutus näkyy mm. siinä, että niillä ikääntyneillä työttömillä, joilla ei ole lisäpäiväoikeutta on voimakas kannustin täyttää työssäoloehto uudelleen ja tässä tarkoituksessa ottaa vastaan palkkatukityötä tai työllistyä avoimille työmarkkinoille myös osa-aikaisesti tai aikaisempaa alhaisemmalla palkkatasolla. Tätä vaikutusta ei kuitenkaan ole analysoitu erikseen vaan se sisältyy esitettyihin tuloksiin.

Myös palkkatuetun työn vaikutus työssäoloehtoon on muuttunut 2017. Kun muilla ikäryhmillä palkkatuki kerryttää nykyisin työssäoloehtoa 75 prosenttisesti siitä ajasta, jonka henkilö osallistuu palkkatuettuun työhön, 57 vuotta täyttäneillä palkkatuettu työ kerryttää nykyisinkin työssäoloehtoa täysimääräisesti sen keston ajalta. Lisäksi 60 vuotta täyttäneillä henkilöillä myös työllistymistä edistävien palveluiden ajalta työssäoloehto karttuu täysimääräisesti.

Lisäpäiväoikeuden lisäksi ikääntyneet työttömät on suojattu ansiopäivärahakauden päättymiseltä monin tavoin. Henkilöillä, joilla ei ole lisäpäiväoikeutta on subjektiivinen oikeus erilaisiin työllistymistä edistäviin palveluihin. Yhdessä työttömyysturvan ikääntyviä koskevien sääntöjen kanssa järjestely muodostaa hyvin tiiviin turvaverkon, joka turvaa ikääntyvien toimeentuloa silloinkin kun lisäpäiväoikeutta ei ole. Näihin palveluihin palataan luvussa 4.

⁷ Työttömyysturvaan tehtyjen muutosten analyysiä löytyy tutkimuskartoituksesta Kyrrä, Pesola ja Rissanen, 2017 (<https://vatt.fi/documents/2956369/4207575/t184.pdf/ff470aca-917f-4e69-a701-d6ba7dafdb24>).

Muutosten vaikutus ikääntyneiden työttömyysturvaan

Työttömyysturvan ja eläkejärjestelmän ikärajoja on muutettu useaan otteeseen. Muutokset on tehty siten, että uudet säännökset koskevat vuodesta x alkaen tiettyä syntymävuosikohorttia y. Muutosten hahmottamiseksi on hyödyllistä tarkastella eri syntymävuosia ja kalenterivuotia koskevia sääntöjä taulukon muodossa. Taulukossa 1 on esitetty ikäkohorteittain ja kalenterivuositain oikeus työttömyysturvan eri muotoihin ja eläkkeeseen.

| Synt. vuosi | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|-------------|-----------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 1949 | 55 | 56 | 57 | 58 | 59 | 60 | 61 | 62 | 63 | 64 | 65 | 66 | 67 | 68 | 69 | 70 |
| 1950 | 54 | 55 | 56 | 57 | 58 | 59 | 60 | 61 | 62 | 63 | 64 | 65 | 66 | 67 | 68 | 69 |
| 1951 | 53 | 54 | 55 | 56 | 57 | 58 | 59 | 60 | 61 | 62 | 63 | 64 | 65 | 66 | 67 | 68 |
| 1952 | 52 | 53 | 54 | 55 | 56 | 57 | 58 | 59 | 60 | 61 | 62 | 63 | 64 | 65 | 66 | 67 |
| 1953 | 51 | 52 | 53 | 54 | 55 | 56 | 57 | 58 | 59 | 60 | 61 | 62 | 63 | 64 | 65 | 66 |
| 1954 | 50 | 51 | 52 | 53 | 54 | 55 | 56 | 57 | 58 | 59 | 60 | 61 | 62 | 63 | 64 | 65 |
| 1955 | 49 | 50 | 51 | 52 | 53 | 54 | 55 | 56 | 57 | 58 | 59 | 60 | 61 | 62 | 63 | 64 |
| 1956 | 48 | 49 | 50 | 51 | 52 | 53 | 54 | 55 | 56 | 57 | 58 | 59 | 60 | 61 | 62 | 63 |
| 1957 | 47 | 48 | 49 | 50 | 51 | 52 | 53 | 54 | 55 | 56 | 57 | 58 | 59 | 60 | 61 | 62 |
| 1958 | 46 | 47 | 48 | 49 | 50 | 51 | 52 | 53 | 54 | 55 | 56 | 57 | 58 | 59 | 60 | 61 |
| 1959 | 45 | 46 | 47 | 48 | 49 | 50 | 51 | 52 | 53 | 54 | 55 | 56 | 57 | 58 | 59 | 60 |
| | ansiopäiväraha 500 pv | | | | | | | | | | | | | | | |
| | lisäpäivät | | | | | | | | | | | | | | | |
| | työttömyyseläke | | | | | | | | | | | | | | | |
| | vanhuuseläke | | | | | | | | | | | | | | | |

Taulukko 1 Oikeus päivärahaan, työttömyysturvan lisäpäiviin ja eri eläkemuotoihin kohorteittain ja ikävuositain (ETK ja VM)

Työttömyysturvan lisäpäivien tarkoitus on ollut turvata ikääntyvän pitkäaikaistyöttömän toimeentulo, mutta järjestelmä on samaan aikaan vaikuttanut haitallisesti ikääntyvien työllisyyteen (mm. Kyrrä ja Pesola, 2017, Jauhiainen ja Rantala 2011) Taulukko 1 havainnollistaa sitä, mistä iästä alkaen ja miten pitkään eri vuosina syntyneillä lisäpäiväoikeus voi vaikuttaa työllisyyteen. On hyvä huomata, että lisäpäiväoikeus voi vaikuttaa työttömyyden todennäköisyyteen jo kaksi vuotta ennen varsinaista lisäpäiväoikeuden alaikäraja. Tällöin henkilön toimeentulo on turvattu lisäpäiväoikeuden ikärajaa edeltävien kahden vuoden ajalta ansiopäivärahalla ja sen jälkeen lisäpäivillä eläkeoikeuden alkamiseen asti.

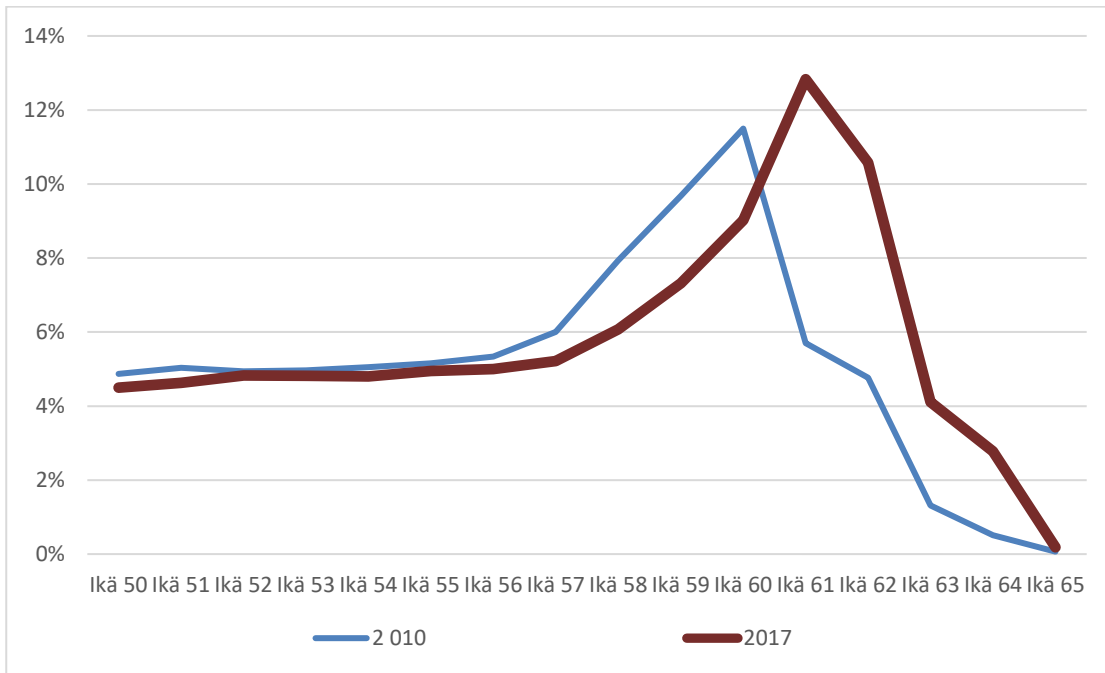
Työttömyysturvan lisäpäiviin oikeuttavaa ikärajaa on nostettu kahteen otteeseen 2010-luvulla. Muutokset ovat koskettaneet ensin vuonna 1955 ja 1956 syntyneitä, joilla lisäpäivien ikäraja nousi 60 ikävuoteen. Uudempi ikärajan muutos koskee vuonna 1957 ja sen jälkeen syntyneitä, joilla lisäpäiväoikeus siirtyi 61 ikävuoteen. Käytännössä jälkimmäinen muutos tarkoittaa, että vuonna 1957 syntyneet eivät 60-vuotiaana pääse lisäpäiville. Tämä johtaa siihen, että aikaisemmasta syntymäkohortista poiketen vuonna 1957 syntyneiden työttömyysturvan enimmäisajan täytyessä vuonna 2017 edelleen työttömänä olleet henkilöt siirtyisivät työmarkkinatuella, jos etuuksia ja palveluita koskevat erityissäännökset eivät suojaisi heitä tältä siirtymältä. Tämän syntymäkohortin kohdalla muutos on vaikuttanut kaksi vuotta (500 päivää) aikaisemmin alkaneissa työttömyysjaksoissa eli muutos vaikuttaa jo vuonna 2015 alkaneissa työttömyysjaksoissa.

Tämänhetkinen lainsäädäntö voidaan tiivistää seuraavasti: henkilöllä on oikeus ansiopäivärahaan enimmäisajan estämättä 65 ikävuoteen saakka, mikäli henkilö on syntynyt

1. vuosina 1950–1954 ja jos hän on täyttänyt 59 vuotta ennen enimmäisajan päättymistä (ikäryhmä poistuu vuonna 2019 sillä nuorin ikäluokka täyttää 65 vuotta);
2. vuonna
3. vuonna 1957 tai sen jälkeen ja jos hän on täyttänyt 61 vuotta ennen enimmäisajan päättymistä.

Yksilön lisäpäiväoikeuden määrittely perustuu siis syntymävuoteen, ikään ja työttömyyden keston sekä työttömyyspäivärahan enimmäismaksuajan täyttymistä edeltävään työhistoriaan. Syntymävuoteen, työhistoriaan

ja ikään liittyvien ehtojen tulee täytyä silloin kun henkilön 500 etuuspäivän enimmäisaika tulee täyteen ja henkilön oikeus lisäpäiviin tutkitaan. Tämä on hyvä pitää mielessä tämän selvityksen kuvioita tarkasteltaessa, sillä tietyn vuoden kuvaajan kohdalla lisäpäiväoikeuden vaikutus mm. työttömyysriskiin on aliarvioitu, koska osa samankin syntymävuosikohortin henkilöistä on tietyn vuoden aikana täyttänyt ikäehdon ja osa ei, mutta kuvioissa ikä on määritelty vuoden lopun tilanteen mukaan.



Kuvio 18 Ansiosidonnaista työttömyysturvaa saavien osuus ikäluokasta ikäryhmittäin vuosina 2010 ja 2017. Vuoden lopun tilanne (Lähde: Finanssivalvonta)

Kuviossa 18 on esitetty ansioturvan saajien osuus ikäryhmän väestössä vuosina 2010 ja 2017 syntymävuoden ja iän mukaan. Kuvioista havaitaan mm. seuraavaa:

- Ennen lisäpäiväoikeuden vaikutusta havaittavat erot eri vuosien välillä 50–56-vuotiailla heijastelevat lähinnä suhdannetilanteen eroja, sillä ennen lisäpäiväoikeuden alkua ikäluokkien 50–56 riski olla työtön on hyvin samanlainen kunkin vuoden sisällä.
- ikääntyvien todennäköisyys saada ansiosidonnaista työttömyysturvaa kasvaa kun lisäpäiväoikeus alkaa vaikuttaa sekä työttömyysriskiin ja uudelleentyöllistymisen todennäköisyyteen kaksi vuotta ennen lisäpäiväoikeuden alaikärajaa
- kun lisäpäiväoikeuden alarajaa on siirretty vuodella kyseisen ikäryhmän riski työttömyysturvan tarpeeseen "normalisoituu" nuorempien ikäluokkien riskiä vastaavaksi

Muutosten vaikutus ikääntyneiden toimeentuloon

Kun arvioidaan lisäpäiväoikeuden poistamisen vaikutusta kohderyhmän toimeentuloon, on syytä arvioida sekä koko kohortin mahdollisia muutoksia, että työttömyyttä kokeneiden henkilöiden taloudellisen aseman muutoksia. Aikaisemman, vuonna 2005 tapahtunutta lisäpäiväoikeuden siirron pitkäaikaisvaikutuksia tarkastelevan tutkimuksen (Kyrrä ja Pesola 2018) tuloksista on tunnistettu seuraavat johtopäätökset:

- 1) Lisäpäiväoikeuden siirtäminen pienentää henkilöiden irtisanotuksi tulemisen riskiä, kun irtisanomisia ei epäsuhtaisesti enää kohdenneta ko. ikäryhmään. Lisäksi lisäpäiväoikeuden poistuminen kasvattaa irtisanottujen ikääntyneiden uudelleentyöllistymisen todennäköisyyttä.

- 2) Lisäpäiväoikeuden siirtäminen kasvattaa siis työllisyyttä lisäpäiväoikeuden menettäneessä ikäryhmässä
- 3) Lisääntynyt työllisyys näkyy lisäpäiväoikeuden menettäneen syntymäkohortin parempana tulotasona. Henkilöiden tulot ovat 22 000 euroa suuremmat seuraavan kymmenen vuoden tarkasteluperiodilla.
- 4) Lisääntynyt työllisyys heijastuu myös vähentyneenä työttömyysturvan ja muun sosiaaliturvan tarpeena
- 5) Julkisen talouden kannalta vaikutus näkyy kasvaneina vero- ja sosiaalivakuutustuloina ja pienentyneinä sosiaaliturvamenoina. Yhden syntymävuosikohortin osalta lisäpäiväoikeuden siirtäminen yhdellä vuodella tarkoittaa julkisen sektorin rahoitusaseman vahvistumista 500 miljoonalla eurolla nettomääräisesti kymmenessä vuodessa. Laskelma perustuu yksityisen sektorin työllisyyden parantumiseen. On myös hyvä huomata, että vastaava vaikutus koskee myös kaikkia myöhempiä ikäluokkia.

Kyrrä ja Pesola (2017) ovat summeeranneet tuloksiaan niin, että ei ole itsestään selvää, että lisäpäiväoikeus olisi hyvä asia edes ikääntyneiden työntekijöiden näkökulmasta. Lisäpäiväoikeuden poistaminen mahdollistaisi tulosten mukaan sen, että moni voittaisi saadessaan jatkaa työelämässä eläkeikään saakka. Tämän vuoksi lisäpäiväoikeuden poistaminen johtaa lisäpäiväoikeuden menettäneellä ryhmällä parempaan taloudelliseen toimeentuloon pitkällä aikavälillä. Toisaalta se pienempi joukko, jotka irtisanotaan joka tapauksessa (esim. konkurssitilanteessa) jäävät ilman lisäpäiviä taloudellisesti heikompaan asemaan ja ovat vaarassa joutua ansioturvalla tasoltaan merkittävästi alemmalle työmarkkinatuella.

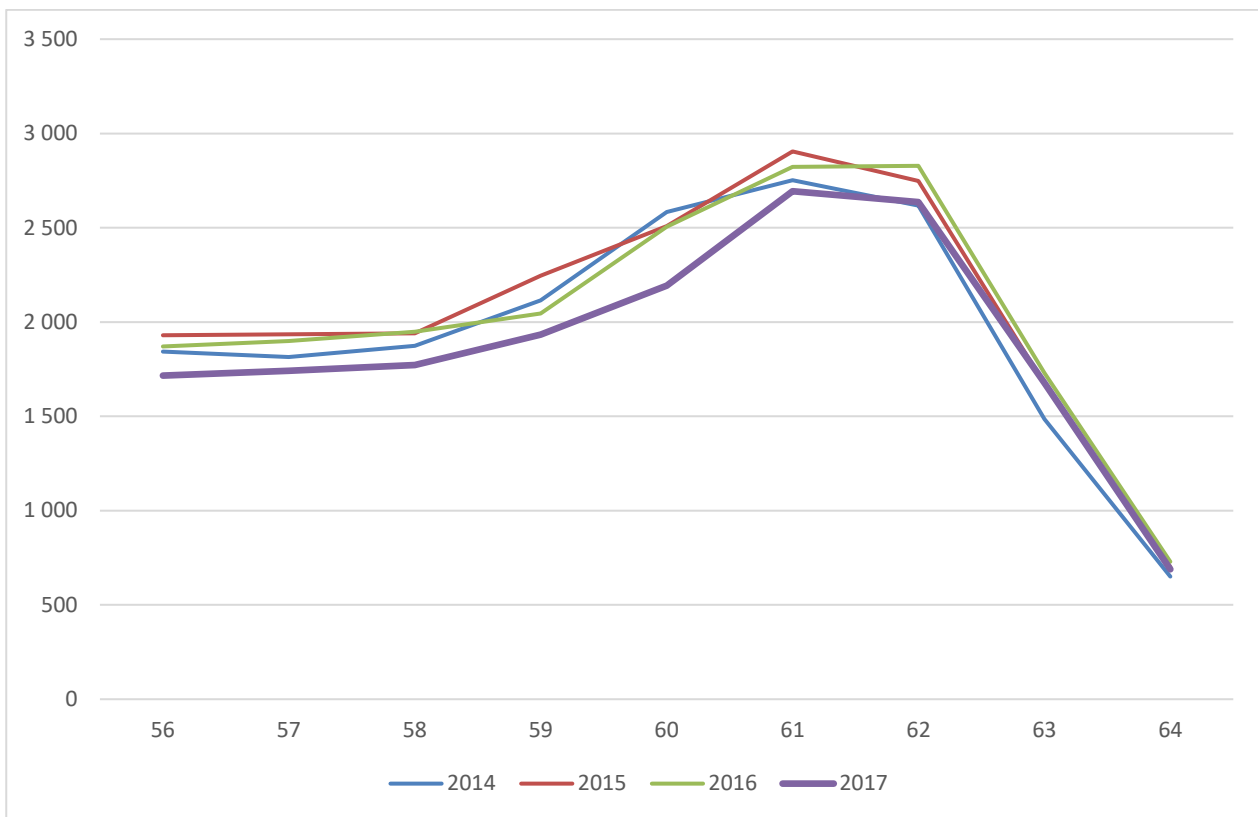
Lisäpäiväoikeuteen liittyvä punninta tiivistyy siis kysymykseen siitä, miten arvioidaan koko ikäryhmän parempi työllisyys ja toimeentulo verrattuna pienemmän ryhmän mahdolliseen menetykseen. Tähän kysymykseen vastaaminen jakautuu tässä luvussa käsiteltävään koko ikäryhmää koskevan tarkasteluun sekä tässä ja aktiivointia koskevassa luvussa 4 esitettyihin tuloksiin siitä miten ikääntyneiden etuuksista ja subjektiivisesta oikeudesta palveluihin koostuva turvaverkko toimii ja vaikuttaa niiden ikääntyneiden toimeentuloon, joiden ajattelemme olevan häviäjiä lisäpäiväoikeuden poistuessa heidän ikäryhmältään. On erittäin tärkeää huomata, että **edellä esitetystä tutkimuksen loppuarviossa voittajista ja häviäjistä ei ole otettu huomioon häviäjien osalta sitä miten nykyisen työttömyysturvalainsäädännön ja aktiivisen työvoimapolitiikan palveluiden kokonaisuus vaikuttaa niiden henkilöiden asemaan, jotka irtisanotaan joka tapauksessa ilman lisäpäivien tarjoamaa taloudellista suojaa.**

Ikäluokkien taloudellisen tilanteen muutokset

Aloitamme tarkastelemalla verotietojen avulla sitä, miten lisäpäiväoikeuden poistuminen mahdollisesti näkyy koko ikäluokan taloudellisessa asemassa. Tarkastelussa erityishuomio on lakimuutoksessa, jossa lisäpäiväoikeus vuonna 1957 ja myöhemmin syntyneillä nousi 61 vuoteen. Vuonna 1957 syntyneillä henkilöillä ei 60 vuotta täytettyään ollutkaan oikeutta lisäpäiviin kuten edeltävillä kohorteilla. Ensimmäinen lisäpäiväoikeuden menettänyt kohortti täytti 60 vuotta vuonna 2017.

Uudistusten vaikutusta ikääntyneiden toimeentulon muutokseen voidaan arvioida tutkimalla eri ikäluokkien tulokehitystä eri mittareilla. Kuviossa 19 kuvataan 56–64-vuotiaiden keskimääräisten työttömyyspäivärahatulojen kehitystä valtiovarainministeriön vero-osaston laskelmiin perustuen keskimäärin koko ikäluokassa.⁸

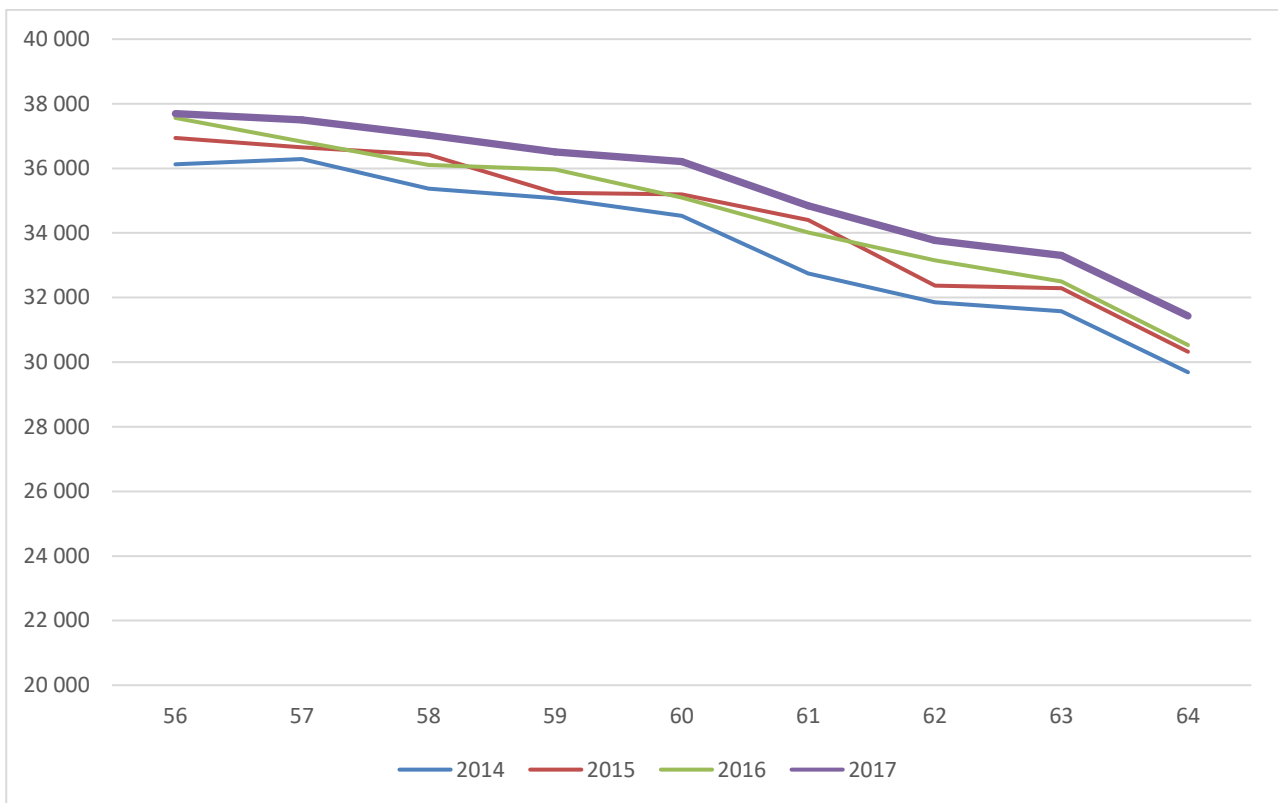
⁸ Taloudellisen tilanteen muutosta kuvaavat verotiedoista lasketut kuviot ovat kaikki nimellishintaisia, sillä olennaista tarkastelussa on ikäryhmien väliset muutokset ajassa.



Kuvio 19 Eri ikäisten henkilöiden keskimääräiset vuosittaiset työttömyyspäivärahat. Valtiovarainministeriön vero-osaston laskelma.

Taulukosta 1 edellä havaittiin, että muutos lisäpäiväsäännöissä tapahtui vuonna 2015. Lisäpäiväoikeuden ikäraja nousi 61 vuoteen 1957 syntyneillä, joten tällä kohortilla vuonna 2015 (jolloin he täyttivät 58 vuotta) alkaneet työttömyyskaudet eivät oikeuttaneet lisäpäiviin vuonna 2017, jos työttömyyspäivärahaa maksettiin yhdenjaksoisesti. Muutoksen oletettiin vaikuttavan siten, että ikäryhmän työttömyyden alkaminen vähenee vuonna 2015 ja vastaavasti uusien lisäpäiviin oikeutettujen määrä väheni vuonna 2017. Vuonna 2016 tämän ikäkohortin 59 vuotiaana alkaviin työttömyysjaksoihin liittyi jälleen oikeus lisäpäiviin. Tämä näkyy kuvaajassa siten, että vuonna 2017 noin 60-vuotiaiden päivärahojen keskiarvo on selvästi aiempien vuosien kuusikymppisten keskiarvoa matalammalla. Toki paremman taloustilanteen vuoksi työttömyyspäivärahojen keskiarvo on myös muissa ikäryhmissä alempana, mutta pudotus ei ole läheskään yhtä suuri kuin juuri 60-vuotiailla. Lisäpäiväoikeuden ikärajan nosto vaikutti selvästi rajaamisen kohteena olleen ikäluokan saamiin työttömyyspäivärahoihin.

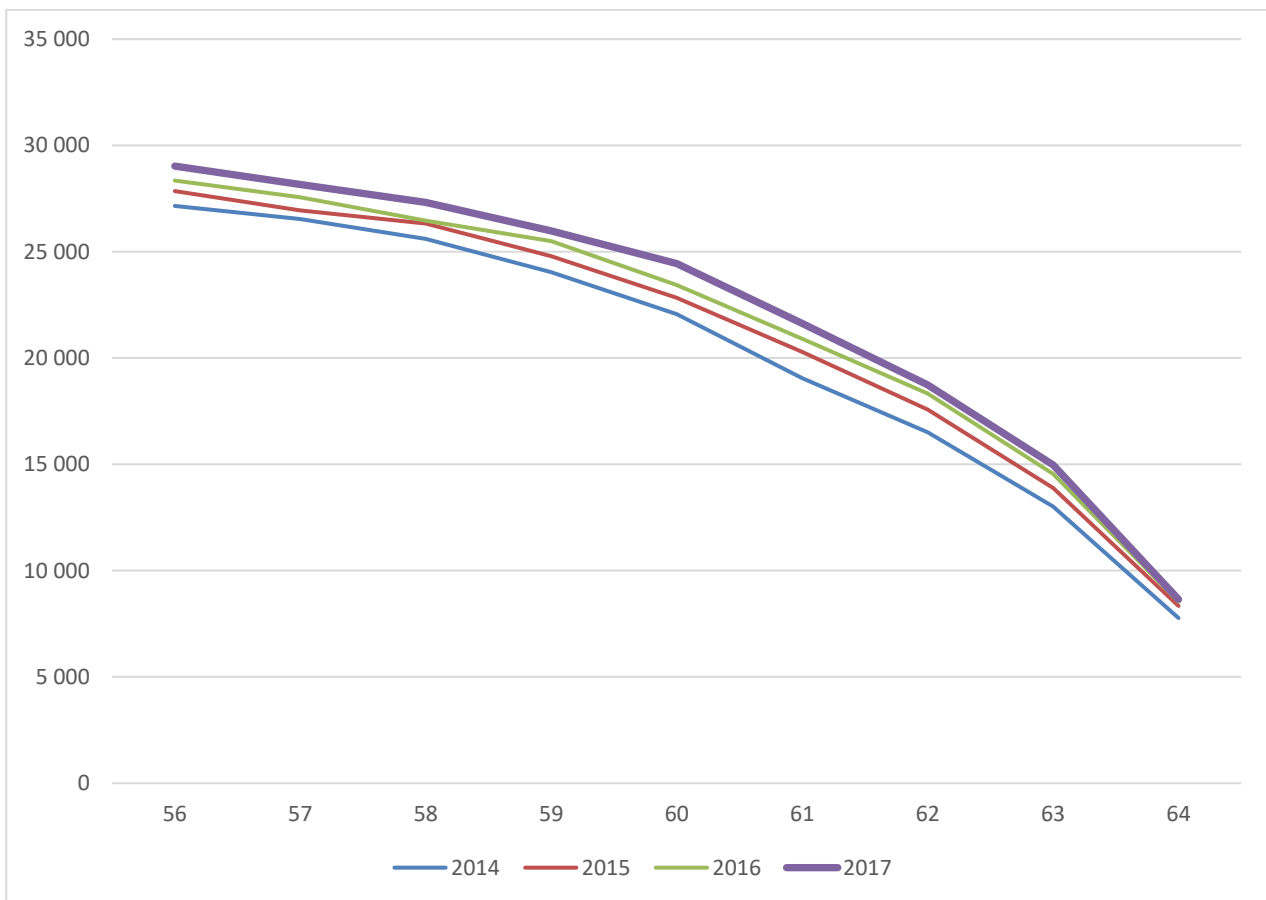
Varsinainen toimeentulovaikutuksen selvittäminen vaatii kuitenkin koko ikäryhmän kaikkien henkilöiden tulojen tarkastelua. Uudistuksen vaikutus veronalaisiin tuloihin on esitetty kuviossa 20. Edelleen tulee seurata samaa ikäluokkaa eli 60-vuotiaita vuonna 2017 suhteessa muihin (sekä muiden vuosien 60-vuotiaisiin, että saman ja aiempien vuosien muun ikäisiin).



Kuvio 20 Eri ikäisten henkilöiden keskimääräiset vuosittaiset veronalaiset tulot. Valtiovarainministeriön vero-osaston laskelma.

Kuvion perusteella on vaikea tulla siihen tulokseen, että vuonna 2017 lisäpäiväoikeuden menettäneiden eli 60-vuotiaiden tulotaso olisi merkittävästi matalampi kuin aiempien vuosien vastaavan ikäisten tulotaso. Itse asiassa näyttäisi olevan päinvastoin. Vuonna 1957 syntyneiden (60-vuotiaat vuonna 2017) veronalaisen tulojen tasossa on kyseisenä vuonna pieni kohoama aikaisempiin vuosiin verrattuna.

Veronalaisissa tuloissa 60-vuotiailla on vielä merkittävästi palkkatuloja. Kuvioon 21 on tehty vastaava kuvaaja palkkatuloista.



Kuvio 21 Eri ikäisten henkilöiden keskimääräiset vuosittaiset palkkatulot. Valtiovarainministeriön vero-osaston laskelma.

Kuvion perusteella voidaan todeta, että vuonna 2017 60 vuotta täyttäneiden eli 1957 kohortin matalampi työttömyyspäivärahojen taso on korvaantunut korkeammalla palkkatulojen tasolla. Näin voidaan arvioida, että vuoden 1957 kohortin keskimääräinen tulotaso oli vuonna 2017 mahdollisesti hieman korkeampi kuin mitä se olisi ollut, mikäli työttömyysturvan lisäpäiväoikeus ei olisi siirtynyt vuodelle eteenpäin.

Seuraavaksi tarkastelemme niiden henkilöiden asemaa, jotka kuuluvat lisäpäiväoikeuden alaikärajan siirron seurauksena häviäjiin ja tarkastelemme heidän toimeentuloaan ja taloudellista asemaansa. Käytännössä tarkastelu kohdistuu henkilöihin, joiden ansiosidonnaisen työttömyysturvan enimmäisaika on tullut täyteen vuonna 2017 heidän ollessaan 60 vuotiaita. Ryhmän koon hahmottaminen on helpointa seuraavien lukujen avulla:

- TE-palveluihin tuli vuonna 2017 ilmoituksia **1493 henkilöä**, joille on maksettu ansioturvaa 450 päivältä ja henkilöillä ei ollut oikeutta lisäpäiviin uuden ikärajan myötä. Näille henkilöille käynnistyi palveluprosessi, jota kuvataan aktivoinnin osalta tarkemmin luvussa 4.
- Kelan työmarkkinatukea koskevassa etuusrekisterissä havaitaan vuonna 2017 yhteensä **436 henkilöä**, jotka ovat siirtyneet 60-vuotiaana työmarkkinatuella ansiosidonnaisen enimmäisajan täytyttyessä.
 - Vertailun vuoksi voidaan tarkastella edellisen lisäpäiväoikeuden menettäneen kohortin eli vuonna 1955 syntyneiden tilannetta vuonna 2015. Tuolloin vuoden siirron seurauksena lisäpäiväoikeuden menettäneitä siirtyi työmarkkinatuella 377 henkilöä.
- Kelan työmarkkinatukijakso jää valtaosalla varsin lyhytkestoiseksi (kuvio 22). Arviomme mukaan häviäjiin kuuluu lopulta **nohin 100 henkilöä** 60 vuotta täyttäneistä 1957 syntyneistä. Suuri osa Kelan etuudelle päätyneistä palautuu ansiosidonnaiselle etuudelle palvelujen kautta suhteellisen pian.

Edellä kuvatut luvut summeeraavat ikääntyneiden työttömien palvelujärjestelmän ja etuusjärjestelmän yhteispeiliä. Se, että verraten pieni määrä henkilöitä on lopulta työmarkkinatuen varassa pidemmän aikaa on seuraus työttömien palveluprosessin erityispiirteistä kun henkilön ansioturva on päättymässä enimmäisajan

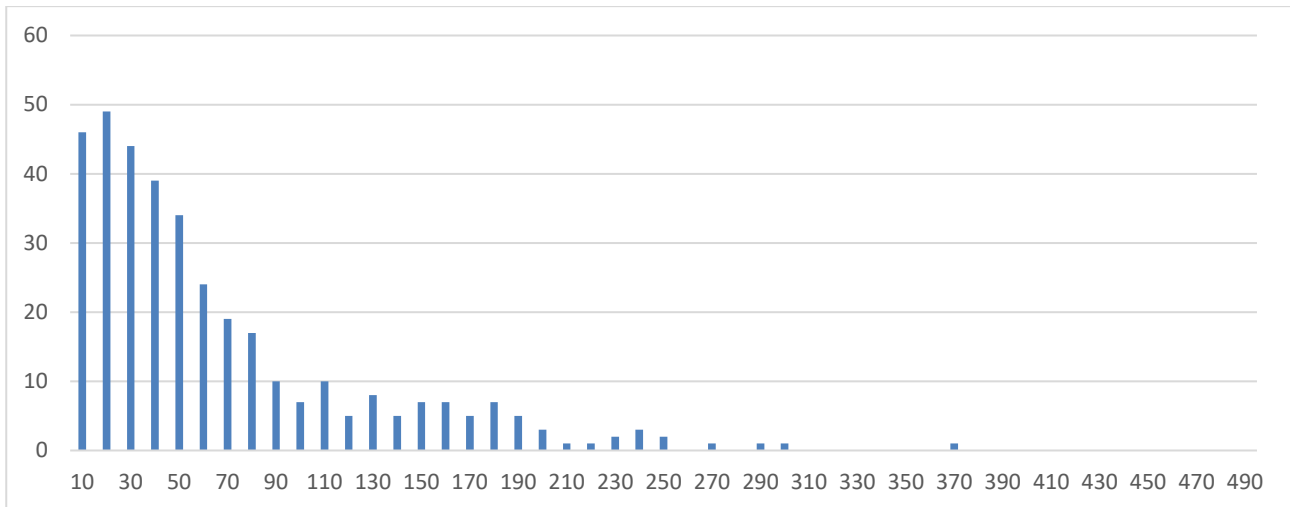
vuoksi. Ikääntyneiden sosiaaliturvan erityissäännöksistä ja palveluprosessista muodostuu ikääntyneille työttömille turvaverkko, joka koostuu useista työttömyysturvan elementeistä (ks. taulukko 2. ja myöhemmin aktiivointia koskien taulukko 3.) Näiden sääntöjen kokonaisuus johtaa siihen, että henkilöt, joilla ei ole lisäpäiväoikeutta siirtyvät joko työllisiksi avoimille työmarkkinoille tai palkkatuettuun työhön, työllistymistä edistäviin muihin palveluihin, tai kuntiin velvoitetyöhön. Seurantatietojen perusteella vaikuttaa siis siltä, että velvoiteoikeus toteutuu. Työllisyys ja palvelut johtavat siihen, että henkilöt täyttävät uudelleen työssäoloehdon ja palautuvat takaisin ansioturvalle.

| | | | |
|---|-----------|---------------------|--------------|
| Ansiosidonnaisen päivärahakauden kesto 500 päivää täyttäneillä | 58 vuotta | Työttömyysturvalaki | 6 luku 7 § |
| Ansiopäivärahaa maksetaan enimmäisajan estämättä palveluiden ajalta | | Työttömyysturvalaki | 6 luku 9 § |
| Päivärahan taso perustuu edeltävään vakuutuslaskuun mikäli henkilö täyttää työssäoloehdon 58 vuotta jälkeen tai jos työssäoloehto on täyttynyt velvoitteen perusteella. Myös silloin kun työssäoloehtoon on luettu aikaa, jolloin henkilö on työllistymistä edistävissä palveluissa, päivärahana perusteena olevaa palkkaa ei lasketa uudelleen | | Työttömyysturvalaki | 6 luku 8 § |
| Työssäoloehto kertyy kaikilta kalenteriviikoilta palkkatuetussa työssä yli 57 vuotiailla ja 60-vuotta täyttäneillä myös JTYPL:n mukaisista työvoimapolitiittisista palveluista | | Työttömyysturvalaki | 5 luku 4 a § |

Taulukko 2 Ikääntyneiden erityisehtoja työttömyysturvassa (pl. lisäpäiväoikeus)

Työmarkkinatuella joutuneiden sukupuolijakauma on yllättävänkin tasainen, sillä siirtyneistä noin puolet on miehiä ja puolet naisia. Tällä henkilöryhmällä ansiopäiväraha on hieman alhaisempi kuin lisäpäiviltä ansiopäivärahaa saaneilla keskimäärin samana vuonna. Ansiopäivärahan mediaani oli tässä ryhmässä noin 59 euroa päivässä, kun lisäpäivillä olevien ansiopäivärahan saajien mediaani oli noin 64 euroa päivässä.

Kuviossa 22 on kuvattu työmarkkinatuen kesto niille 60-vuotiaille, jotka ovat siirtyneet työmarkkinatuella 2017 ansiopäivärahan enimmäisajan täyttymisen jälkeen. Merkittävä havainto kuvassa on, että työmarkkinatukijaksot jäävät varsin lyhyiksi. Noin kolmanneksella työmarkkinatuen saanti päättyi jo ensimmäisen 30 etuuspäivän aikana, ja lähes 80 prosenttia on poistunut työmarkkinatuella 180 etuuspäivän sisällä. Työmarkkinatukijaksosten jääminen lyhyeksi selittyy sillä, että henkilöt palautuvat palkkatuen ja työllistymistä edistävien palveluiden kautta ansiosidonnaiselle työttömyysturvalle tai työllistyvät avoimille työmarkkinoille.



Kuvio 22 Työmarkkinatuella ansiopäiväraha-kauden enimmäisajan jälkeen siirtyneiden työmarkkinatukijakson kesto, 60-vuotiaat lisäpäiväoikeuden menettänyt kohortti vuonna 2017, päivää

Toimeentulon muutosten ymmärtämiseksi ja sen miten ikääntyneiden palveluverkko toimii osana turvaverkkoa hahmottamiseksi, siirrymme tarkastelemaan aktiivipalveluita lukuun 4.

4. 60 vuotta täyttäneiden irtisanottujen oikeus palkkatuettuun työhön ja muihin aktiivitoimiin

Kysymys: Miten 60 vuotta täyttäneiden irtisanottujen oikeus työssäoloehdon täyttävään palkkatuettuun työhön ja muihin aktiivitoimiin on käytännössä toiminut?

- *Ikääntyneillä työnhakijoilla on samat yleiset oikeudet ja velvollisuudet kuin muillakin työnhakijoilla. Lisäksi ikääntyneillä on 57 vuotta täytettyään subjektiivinen oikeus työllistymistä edistäviin palveluihin, palkkatuettuun työhön tai velvoitettyöhön*
- *60-vuotiailla kaikki em. palvelut kerryttävät työssäoloehdot. Aktiivitoimia hyödyntäen valtaosa lisäpäiväoikeuden edellisen ikärajasirron yhteydessä menettäneistä säilyttää oikeuden katkeamattomaan ansiopäivärahaan tai palautuu sille lyhyen työmarkkinatukijakson jälkeen. Seurantatietojen perusteella vaikuttaa siis siltä, että velvoiteoikeus toteutuu.*
- *Vuonna 2017 TE-toimistoille ilmoitettiin hieman alle 1 500 työtöntä 60-vuotiaasta, joiden päivärahan enimmäisaika oli täyttymässä ilman lisäpäiväoikeutta. Heistä 70 prosenttia osallistui palkkatuettuun työhön tai muihin aktiivitoimiin.*
- *Pitkäaikainen työmarkkinatukiasiakkuus on hyvin harvinaista lisäpäiväoikeuden menettäneillä henkilöillä: pidemmäksi aikaa työmarkkinatuella on jäänyt noin 100 henkilöä vuonna 2017 lisäpäiväoikeuden menettäneistä.*
- *Työttömät, joilla on lisäpäiväoikeus, saavat erittäin harvoin työttömyyspäivärahaa työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumisen perusteella*

Edellä esitettyjen tutkimustulosten ja tässä selvityksessä esitettyjen tulosten mukaan vaikuttaa siltä, että lisäpäiväoikeuden poistaminen tietyiltä ikäryhmältä on koko ikäryhmälle samoin kuin seuraaville kohorteille taloudellisesti enemmän hyödyllistä kuin haitallista. Edellä esitettyjä tuloksia toimeentulosta on vaikea esittää erillään ikääntyneiden palkkatukeen ja työllistymistä edistäviin palveluihin liittyvistä säännöistä ja käytännöistä. Tämä siksi, että lisäpäiväoikeuden menetyksen seurauksena syntyville potentiaalisille häviäjille on nykyinsäädännössä varsin kattava turvaverkko, joka muodostuu subjektiivisesta oikeudesta velvoitteen perusteella järjestettäviin palveluihin ja toimeentuloa tukevan työttömyysturvalainsäädännön yhteispelistä. Nämä yhdessä johtavat siihen, että työmarkkinatuella päätyvien määrä on huomattavasti pienempi kuin niiden henkilöiden määrä, joilla työttömyysturvan enimmäisaika tulee täyteen ilman lisäpäiväoikeutta.

Ikääntyneillä työttömällä ja työttömyysturvan lisäpäiviin oikeutetuilla on työnhakijoina samat yleiset oikeudet ja velvollisuudet kuin muillakin työnhakijoilla. Työttömän työnhakijan yleisenä velvollisuutena on hakea työtä ja koulutusta. Työtön työnhakija on velvollinen osallistumaan työnhakijan haastatteluihin sekä työllistymissuunnitelman laatimiseen ja tarkistamiseen. Suunnitelmassa sovitaan työhausta ja sen tavoitteista sekä työnhakijalle tarjottavista palveluista. Myöhemmissä haastatteluissa arvioidaan lisäksi työhaun tuloksellisuutta ja työllistymissuunnitelman toteutumista sekä tarkistetaan suunnitelma. Haastattelun yhteydessä TE-toimisto tarjoaa työnhakijalle soveltuvia työpaikkoja ja koulutusta sekä muita palvelutarpeen ja työllistymissuunnitelman mukaisia palveluja. Työtön työnhakija on velvollinen toteuttamaan suunnitelmaansa sekä hakeutumaan ja osallistumaan suunnitelmassa sovittuihin palveluihin. Velvollisuuksien vastaisella menettelyllä on vaikutuksia työnhakijan oikeuteen saada työttömyysetuutta.

Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta on vuoden 2017 alusta lähtien velvoittanut järjestämään työttömien haastattelut kaikille työnhakijoille viimeistään, kun työttömyys on jatkunut kolme kuukautta. Lakimuutos on tuonut kaikki asiakasryhmät aiempaa suunnitelmallisemmin palvelutarjonnan piiriin. Ikäryhmittäin tarkasteltuna nuorille tehdään edelleen haastatteluja useammin kuin vanhemmille väestöryhmille, mutta haastattelujen piiriin on tullut suhteellisesti eniten asiakkaista vanhemmista ikäluokista. Ikäryhmässä 55-59 vuotta ajantasaisten haastattelujen osuus on 56 prosentilla työnhakijoista ja 60-64-vuotiaiden ikäryhmässä 47 prosentilla. Muissa ikäryhmissä ajantasaisten haastattelujen osuus vaihtelee 55-58 prosentin tasolla ja 20-24-vuotiailla se on 65 prosenttia (Valtakari, ym. 2019)

Taulukkoon 3 on koottu keskeiset piirteet ikääntyneiden aktivointia koskevista säännöksistä. Turvaverkon keskeinen osa on ikääntyneiden subjektiivinen oikeus aktivointiin (laki julkisista yritys- ja työvoimapalveluista 11 luku). Säännökset poikkeavat hieman 60-vuotta täyttäneillä ja 57–59-vuotiailla. Tämän luvun erityishuomion kohteena olevat 60-vuotiaat henkilöt, joilla ei ole lisäpäiväoikeutta, ovat oikeutettuja joko normaaleihin työllistymistä edistäviin palveluihin, palkkatuettuun työhön tai viimesijaisena keinona velvoitetyöllistämiseen kunnassa. Merkittävin ero muiden ikäryhmien aktivointiin verrattuna on, että 60 vuotta täyttäneet kerryttävät työssäoloehdot myös JTYPL⁹-palveluiden ajalta eli esimerkiksi työkokeilu, työnhakuvalmennus tai kuntouttava työtoiminta lasketaan täysimääräisesti henkilön työssäoloehdoton. Molemmilla velvoitteen piirissä olevilla ikäryhmillä palkkatuki luetaan myös täysimääräisesti työssäoloehdoton, kun nuoremmilla ikäluokilla palkkatuettu työ kerryttää työssäoloehdoton 75 prosenttia kestosta. On myös hyvä huomata, että mikäli työssäoloehdot on täyttynyt uudelleen sen jälkeen, kun henkilö on täyttänyt 58 vuotta, ansiosidonnaista etuutta ei enää lasketa uudelleen jos etuus ei olisi tasoltaan korkeampi.

⁹ Laki julkisista työvoima- ja yrityspalveluista

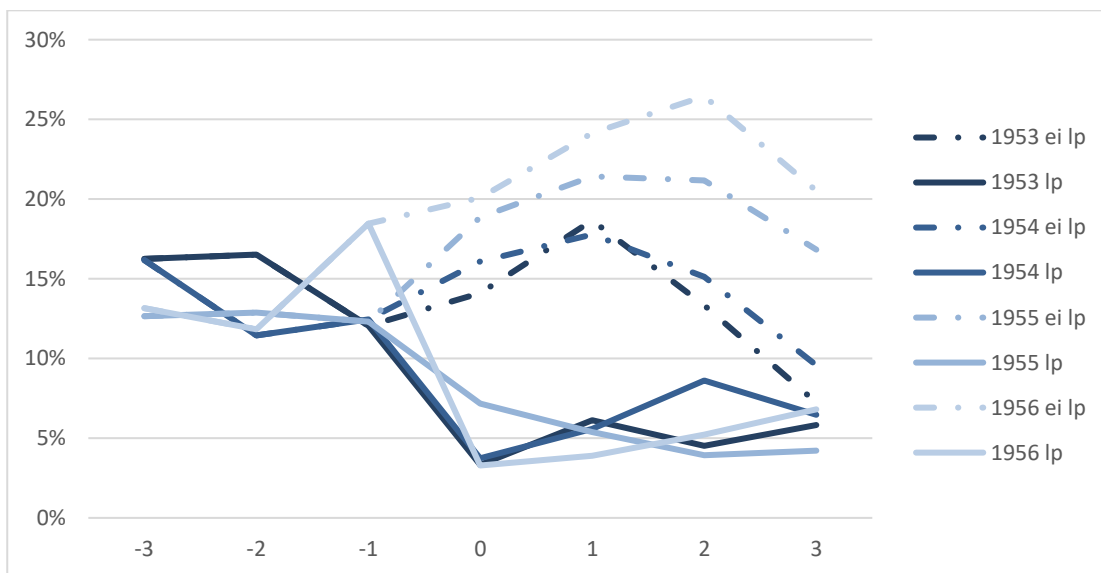
| | 57-59 vuotiaat | 60 vuotta täyttänyt (v. 2017) |
|---|--|---|
| Velvoiteoikeus työttömällä | - oikeus palkansaajan työttömyyspäivärahan päättymisen johdosta henkilön täytettyä 57 vuotta, mutta ennen kuin hän täyttää 60 vuotta. | - iältään vähintään 60 vuotta - päivärahan enimmäisaika täyttymässä ja ei ole lisäpäiväoikeutta |
| | Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu lain mukainen työttömän määritelmä. | |
| Ensisijaiset velvoitepalvelut | (Työllistyminen avoimille työmarkkinoille) Työvoimakoulutus Jos vamma tai sairaus vähentää asiakkaan mahdollisuuksia saada työtä, heitä koskee oikeus kuntoutukseen. Kuntoutus käsittää tässä yhteydessä kaikki julkiset työvoima- ja yrityspalvelut. Palvelu ei kartuta työssäoloehto. Asiakkaan velvollisuus on selvittää työttömyysetuuden maksajalta, miten velvoitteen täyttäminen vaikuttaa hänen työttömyysturvaansa. | (Työllistyminen avoimille työmarkkinoille) Työttömyysturvalain mukainen työllistymistä edistävä palvelu (työnhaku- tai uravalmennus, kokeilu, työvoimakoulutus, omaehtoinen opiskelu, kuntouttava työtoiminta tai kotoutuja omaehtoinen opiskelu) Työllistymistä edistävät palvelut: luetaan mukaan työssäoloehtoon Palkkatuettu työ muun kuin kunnan palveluksessa. Työssäoloehto kertyy täysimääräisesti. Em. palvelut on järjestettävä ennen kuin oikeus palkansaajan työttömyyspäivärahan päättymisen jälkeen. Palvelun tai velvoitetyön kesto on oltava vähintään sellainen, että työssäoloehto täyttyy. TE-toimiston on selvittävä työttömyyspäivärahan maksajalta, onko henkilöllä työssäoloehtoon laskettavia työviikkoja |
| | Päiväraha maksetaan enimmäisajan estämättä työllistymistä edistävän palvelun ajalta, jos se on järjestetty velvoitteen perusteella. | |
| Kunnan velvoite-työ 'viimesijainen' palvelu' | Jos työtön työnhakija ei työllisty avoimille työmarkkinoille eikä hänelle voida järjestää soveltuvaa ensisijaista palvelua, asiakkaan kotikunnan järjestettävä kokopäiväinen velvoitetyö kuuden kuukauden ajaksi siten, että työllistettävä voi aloittaa työn työttömyyspäivärahan enimmäisajan täyttyessä. Osa-aikatyö on mahdollista työkyvyttömyyseläkettä osaeläkkeenä saavan kohdalla. Koska asiakas voi valita palvelun, kunnan järjestämä velvoitetyö voi käytännössä olla ensisijainen palvelu. Kunnalla on oikeus (= ei ole harkinnanvarainen) saada palkkatukea 50 prosenttia tuella palkattavasta aiheutuvista palkkauskustannuksista. | |
| Velvoitteen täyttämisen jälkeinen työttömyysturva | Velvoitetyö: työttömyyspäivärahan edellytyksenä oleva työssäoloehto täytyy, henkilö saa velvoitetyön päätyttyä entisen suuruista päivärahaa, ellei uusien tulotietojen perusteella määritelty palkka ole suurempi kuin aiemmin työttömyyspäivärahan perusteeksi määritelty palkka. | |

Taulukko 3. Ikääntyneiden työttömien oikeudet palveluihin ansiopäivärahakauden päättyessä, mikäli he eivät ole oikeutettuja lisäpäiviin

Prosessi käynnistyy, kun työttömyyskassasta tai Kelasta tulee TE-toimiston asiakaspalvelujärjestelmään sähköinen ilmoitus 450 etuuspäivän täyttymisestä viimeisessä maksujaksossa. Ilmoituksen oikeellisuuden tarkistamisen jälkeen TE-toimisto kertoo veloitteen piiriin kuuluvalla, mihin työllistymistä edistäviin toimiin hänellä on veloitteen nojalla oikeus. Muiden kuin työttömien asiakkaiden kohdalla veloitte ilmoitus ei johda välittömiin toimenpiteisiin.

Velvoiteoikeuden piirissä oleva henkilö voi luopua oikeudestaan työllistämiselvoitteen mukaiseen palveluun ilman työttömyysturvan sanktiota, jolloin veloitteprosessi ei jatku. Jos asiakas kuitenkin kieltäytyy yksittäisestä palvelusta ja tälle ei ole pätevää syytä, seuraa sanktio. Samalla myös työllistämiselvoite lakkaa. Jos veloittepalveluna on kunnan järjestämä veloitetyö, työ- ja elinkeinotoimiston on ilmoitettava kunnalle tämän työllistämiselvollisuudesta (työllistämislmoitus) viimeistään kaksi viikkoa ennen päivärahakauden enimmäisajan päättymistä.

Kuviossa 23 on kuvattu työttömyysturvan lisäpäivien vaikutusta työnhakijoiden aktivointiin poikkileikkaushetkellä lokakuussa kyseisenä vuonna. Vuosi on vakioitu kaikille ikäluokille siten, että se on vuosi, jona (pääasiassa¹⁰) kyseisen ikäluokan henkilöt jäädessään työttömäksi voivat olla oikeutettuja työttömyysturvan lisäpäiviin. Kuvaaja on jaettu kyseisestä vuodesta alkaen katkoviivaan ja yhtenäiseen viivaan, joista jälkimmäinen edustaa lisäpäiviin oikeutettujen henkilöiden aktivointia ja katkonainen niiden aktivointia, jotka eivät arvion mukaan olisi lisäpäiviin oikeutettuja¹¹.



Kuvio 23 Eri ikäkohorttien (1953-1956) aktivointiasteet eri aikoina lisäpäiväoikeuden mukaan. Työ- ja elinkeinoministeriön URA-aineistoihin perustuva arvio

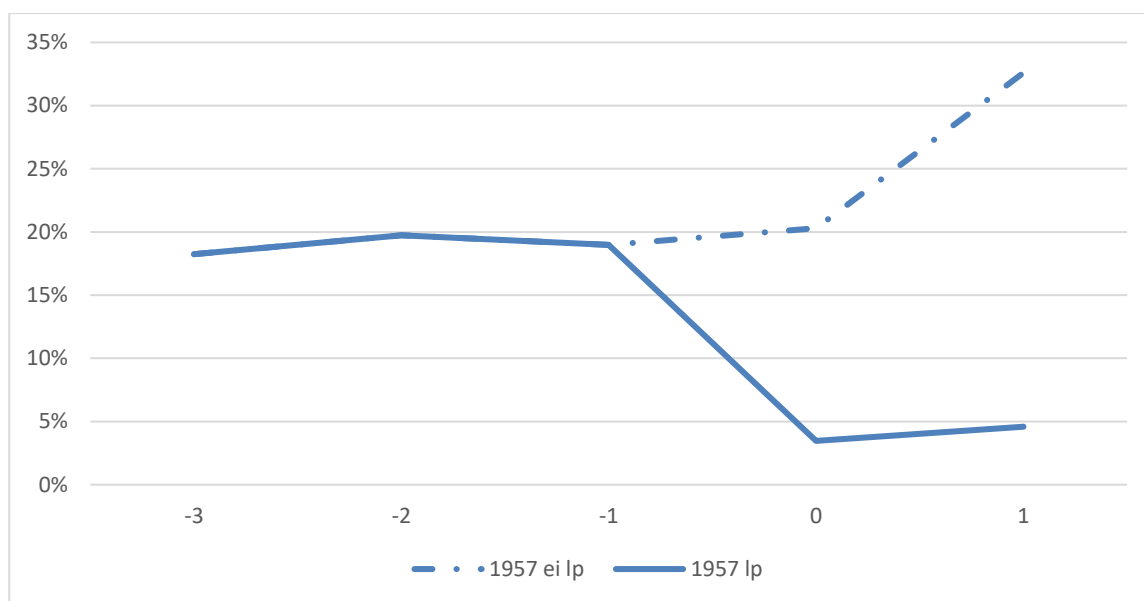
Kuviosta havaitaan, että aktivointiaste laskee voimakkaasti niillä henkilöillä, jotka työttömyytensä pitkittyessä olisivat todennäköisesti oikeutettuja lisäpäiviin. Tämä lasku tapahtuu käytännössä heti potentiaalisesti lisäpäiviin oikeuttavan työttömyysjakson alkaessa: aktivointiasteen romahdus tapahtuu siis jo ennen kuin henkilö

¹⁰ Koska oikeus lisäpäiviin on kytketty henkilön syntymäpäivään, voi se vuosi, jona jäädessään työttömäksi henkilö olisi työttömyyden pitkittyessä oikeutettu lisäpäiviin, vaihdella hieman henkilön mukaan. Näin ei ole mahdollista määrittää yhtä täsmällistä ajankohtaa koko kohortille.

¹¹ Laskelmassa on arvioitu oikeutta lisäpäiviin karkeasti niin, että työttömyysjaksoja ketjuttamalla on muodostettu ensin arvio viimeisestä vähintään 6 kuukautta kestäneestä ajasta, kun henkilö ei ole ollut työtön työnhakija, koulutuksessa (eräillä ehdoilla), ym. Tämän ajankohdan jälkeen alkaneen työnhaun ja henkilön syntymäpäivän perusteella on tarkasteltu, onko henkilöllä lisäpäiväoikeutta: kaikkien henkilöiden on arvioitu olevan työhistorialla, joka oikeuttaa 500 päivän työttömyysetuuden keston. Näin kuvioajat ovat suuntaa-antavia arvioita.

on lisäpäivillä. Aktivointiasteen laskun syytä ei aineiston perusteella voida todeta, mutta on mahdollista, että työ- ja elinkeinotoimistot eivät tarjoa mm. palkkatuetta työtä henkilöille, joiden työttömyyden alkupäivämäärä on sellainen, että he olisivat työttömyyden pitkittyessä oikeutettuja lisäpäiviin. On myös mahdollista, että henkilöt ovat kieltäytyneet mahdollisesti tarjotusta palkkatuetusta työstä. Asiasta ei ole käytettävissä seurantatietoja.

Sen sijaan sellaiset henkilöt, jotka ovat iältään mahdollisesti oikeutettuja lisäpäiviin, mutta joiden työttömyysjakso ei – esimerkiksi siksi, että se on alkanut aiemmin – riitä lisäpäivien ehtoihin, ovat huomattavasti useammin aktivoinnissa. Täsmällisemmän tarkastelun perusteella voidaan havaita, että näille henkilöille on tarjolla erityisen paljon mm. sijoituspaikkoja palkkatuettuihin töihin kunnissa. Tämä on aineistossa havaittavasta trendistä poikkeavaa: erityisesti yksityisen sektorin palkkatuettuihin töihin sijoitettujen määrä vaikuttaisi laskevan iän noustessa, mutta kuntiin sijoituksissa tapahtuu voimakas nousu lisäpäiväoikeuden tienoolla työllistämismisvelvoitteen myötä.



Kuvio 24 Kohortin 1957 aktivointiasteet eri aikoina lisäpäiväoikeuden mukaan. Työ- ja elinkeinoministeriön URA-aineistoihin perustuva arvio.

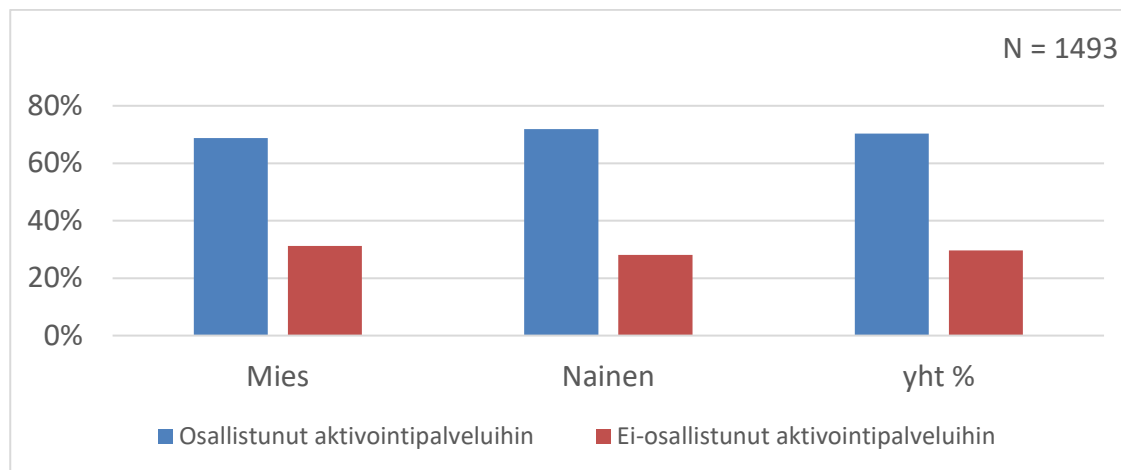
Vastaava kuvio voidaan piirtää myös vuoden 1957 kohortin osalta, joskin tässä kuviossa (24) emme havaitse eläkeiän lähestymisestä todennäköisesti seuraavaa aktivointiasteen laskua niillä henkilöillä, joilla arvion mukaan ei ole oikeutta lisäpäiviin. Lisäpäiviin todennäköisesti oikeutettujen henkilöiden aktivointiaste sen sijaan, kuten aiemminkin ikäluokilla, laskee voimakkaasti vuonna 2016, jolloin ensimmäiset kohortin henkilöt ovat oikeutettuja lisäpäiviin¹².

Aineistosta tutkittujen kohorttien (1951-1957) osalta kaikissa tapauksissa vaikuttaa siltä, että lisäpäiviin oikeutettujen aktivointiaste jää erittäin matalaksi. Tämä voi johtua siitä, että heille ei tarjota ja/tai he eivät ole ottaneet vastaan työvoimapolitiittisia palveluita samassa määrin kuin työttömät yleensä ja erityisesti ei-lisäpäiväoikeutetuille ikäoverinsa.

¹² Esimerkiksi loppuvuodesta 2016 työttömäksi jäänyt, alkuvuonna 1957 syntynyt henkilö on työttömyytensä alkaessa 59 vuotias. Vuoden 2017 alussa hän on 60 vuotias, ja vuoden 2018 alussa – työttömyyden kestänyt hieman yli vuoden – hän on 61 vuotias, ollen oikeutettu lisäpäiviin 500 työttömyyspäivän tullessa täyteen.

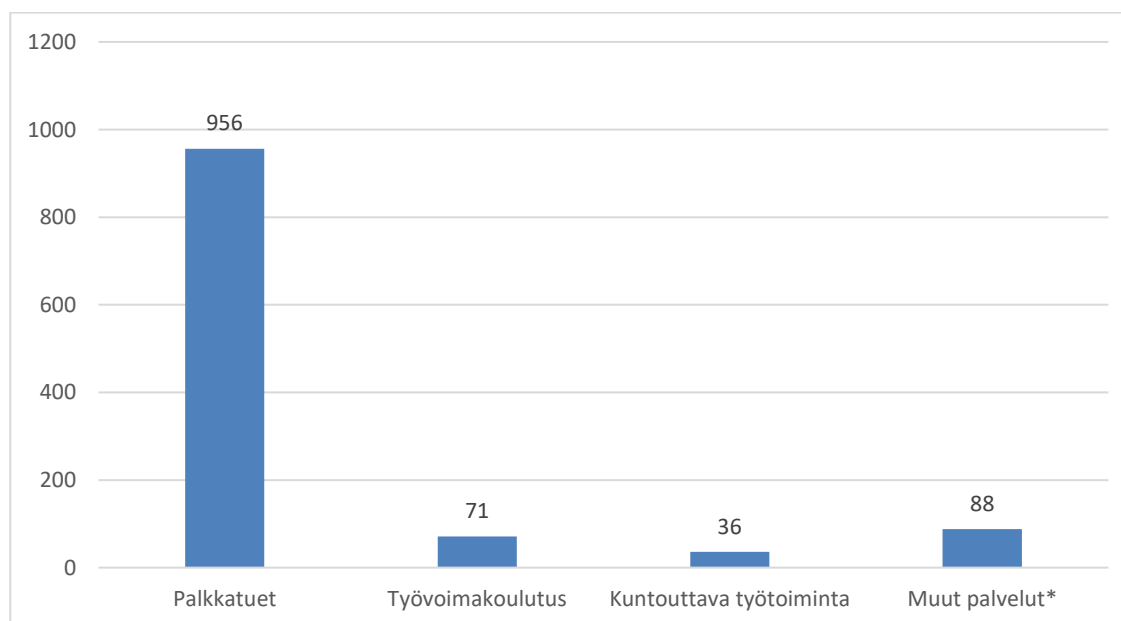
Ei-lisäpäiväoikeutettujen aktivointi

Kuviossa 25 on kuvattu niiden 1 493 henkilön tilannetta, joiden osalta työttömyyskassat ja Kela ovat ilmoittaneet enimmäisajan lähestyvän ja TE-palveluiden tulee käynnistää näiden henkilöiden kanssa palveluprosessi. Palveluprosessin tarkoitus on johtaa joko työllistymiseen avoimille työmarkkinoille, henkilön osallistumiseen ensisijaisiin työllistämistä edistäviin palveluihin tai kuntien velvoitetyöllistämiseen. Kaikilla näillä toimilla turvataan ikääntyvän henkilön taloudellista asemaa ansiopäivärahaikauden päätyttyä. 60-vuotiailla, joista velvoiteilmoitus on tullut vuonna 2017 palveluihin osallistuneiden osuus ilmoituksen jälkeen on korkea. Koko ryhmän aktivointiin osallistuneiden osuus on 70 prosenttia, naisilla hieman korkeampi kuin miehillä.



Kuvio 25 Aktivointiin osallistuneiden osuus vuonna 2017 60-vuotiailla velvoiteilmoituksen jälkeen.

Edellä esitettyssä kuviossa palveluihin osallistuneiden määrä on siis 1050 henkilöä. Ehdottomasti eniten käytetty palvelu tässä ryhmässä on palkkatuettu työ. Tämä edustaa yli 90 prosenttia niistä palveluista, johon henkilö on siirtynyt. Huomattavasti vähäisemmässä määrin henkilö on osallistunut koulutukseen, työkokeiluun tai kuntoutukseen.

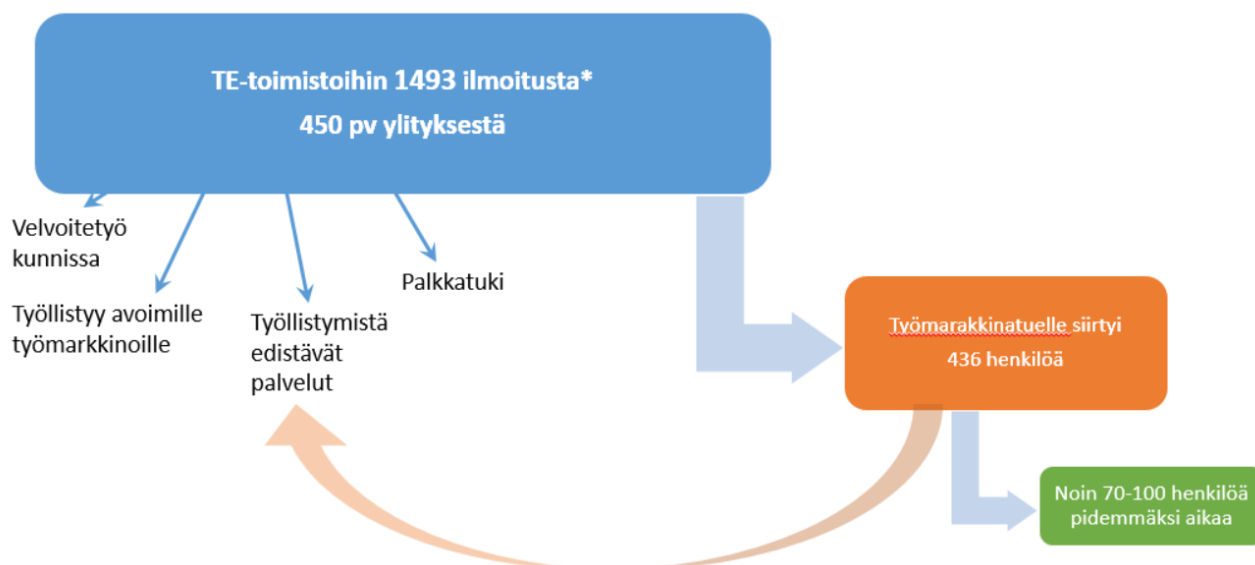


Kuvio 26 Aktivointiin osallistuneiden henkilöiden palvelun tyyppi *Muut palvelut sisältävät aineistosta työkokeilun, vuorottelupaikan, omaehtoisen opiskelun, starttirahan ja muut palvelut

Aikaisemmin kuviossa 22 havaittiin, että huolimatta subjektiivisesta oikeudesta palveluun vuositasolla 436 henkilöä on ainakin käynyt Kelan työmarkkinatuella, mutta nämä jaksot ovat jääneet lyhytkestoisiksi. On todennäköistä, että osa henkilöistä on ehtinyt siirtyä työmarkkinatuella ennen kuin palvelu on saatu käynnistymään. Kun palvelu käynnistyy, henkilöt ovat oikeutettuja ansiopäivärahaan ja he poistuvat työmarkkinatuella. Tämä osaltaan selittää sen, että henkilöt poistuvat työmarkkinatuella kohtuullisen nopeasti, sillä valtaosa osallistuu aktiivipalveluihin. Aineistosta havaitaan, että henkilöille ei ole Kelan etuusrekisterin mukaan maksettu aktiivikauden korotusta, joten aktivointi on siis tapahtunut joko palkkatuella tai muiden työllistymistä edistävien palveluiden osalta ansioturvalla.

Velvoiteoikeuden piirissä oleville 57–59-vuotiaille tarjotaan palkkatukea tai velvoitetyötä ja 60 vuotta täyttäneille henkilöille myös palveluita niin kauan, kunnes henkilön työssäoloehto täyttyy. Toistaiseksi ei ole saatavilla aineistoa siitä, miten vuonna 2017 lisäpäiväoikeuden menettäneet vuonna 1957 syntyneet henkilöt ovat palanneet ansioturvan piiriin. Tästä syystä tarkastelimme 1955 syntyneiden kohorttia vuoden ja kahden vuoden päästä siitä, kun he ovat käyneet Kelan etuudella ansiosidonnaisen enimmäisajan täytyttyä. Osoittautuu, että tästä 377 työmarkkinatuella siirtyneen henkilön joukosta seuraavana vuonna ansiosidonnaista työttömyysturvaa saa 63 prosenttia ja kahden vuoden kuluttua 71 prosenttia. Käytännössä tämä tarkoittaa n. 100 henkilöä, jotka eivät ole palanneet takaisin ansiopäivärahalle. Osa heistä voi olla työllistynyt ja osa mahdollisesti henkilöitä, jotka ovat luopuneet oikeudestaan velvoitetyöhön.

Käytännössä ikääntyneiden turvaverkon suuri kuva on, että se palauttaa aktivoinnin kautta ansiopäivärahalle henkilöt, joilla on subjektiivinen oikeus palveluihin (ks kuvio 27). Prosessiin vaikuttaa kuitenkin liittyvän jossain määrin viivettä, jonka seurauksena henkilöt ovat jonkun aikaa työmarkkinatuella. Tämä viittaa siihen, että järjestelmä on pirstaleinen ja jossain määrin vaikea toteuttaa lain edellyttämässä aikataulussa, jolloin prosessin käynnistyminen 450 etuuspäivän jälkeen ei välttämättä mahdollista palvelun aloitusta päivärahakauden päättyessä. Luvussa 8 jäljempänä keskustellaankin lainsäädännön mahdollisista muutostarpeista.



Kuvio 27 Lisäpäiväoikeuden 60 vuotiaana vuonna 2017 menettäneiden etuuksien ja palveluiden rakenne

Johtopäätöksenä edellä esitetystä voidaan sanoa, että lisäpäiväoikeuden poistuminen 60-vuotiailta ei ole johtanut suurta joukkoa taloudellisesti huonompaan asemaan eli työmarkkinatuella. Työmarkkinatuella siirtyneiden määrä on ollut kahden eri kohortin tarkasteluissa ensin erittäin huonossa suhdanteilanteessa työttömyyden kasvaessa 377 henkilöä, ja hieman myöhemmin työllisyyden parantuessa 436 henkilöä. Molemissa vaiheissa nämä jaksot ovat olleet lyhyitä kestoilta ja korkea palveluihin osallistuneiden osuus on palauttanut henkilöt takaisin ansiopäivärahalle. Molemmissa kohorteissa noin 100 henkilöä on jäänyt työmarkkinatuen varaan pidemmäksi aikaa. Käytössä oleva aineisto ei pysty valaisemaan sitä missä määrin tässä on kyse siitä, että henkilö on mahdollisesti luopunut velvoiteoikeudestaan.

5. Työkykyarviot ja muut tarkoituksenmukaiset arviot työllistymissuunnitelmassa

Kysymys: Miten 60 vuotta täyttäneille laaditaan työkykyarvio ja muut tarkoituksenmukaiset arviot työllistymissuunnitelman yhteydessä?

- *TE-hallinnon toimintamalli sen selvittämiseksi, miten pitkäaikaissairaus tai vamma vähentää asiakkaan mahdollisuuksia saada työtä, pysyä työssä tai valita ammattinsa, on selkeä. Tämä edellyttää, että terveydentila on selvitetty. Tästä huolimatta terveydentilan selvittely jää usein käynnistymättä, koska asiakkaat eivät tuo tähän liittyvää tarvetta esille*
- *On viitteitä, ettei kunnan järjestämiä terveystarkastuksia järjestetä riittävästi*
- *TE-toimisto varsinaiset työkyvyn arvioinnit: terveydenhuollon palveluntuottajilta hankittavat yksittäiset lääketieteelliset arvioinnit sekä työpaikoilla toteutettavat työkokeilut ovat lisääntyneet merkittävästi (42 prosenttia) vuodesta 2013*
- *Samalla ajanjaksolla työkyvyn selvittämisen toimenpiteissä on tapahtunut laadullinen muutos; työkokeilujen eli oikeissa työympäristöissä tehtävien konkreettisten selvitysten osuus kaikista selvityksistä kasvanut. Vuonna 2013 työkokeilujen osuus oli 78 prosenttia ja vastaavasti 2018 jo 97 prosenttia.*

Seuraavassa kuvataan terveydellisten seikkojen arviointia ja ohjautumista työkyvyn arviointiin osana asiakkaan palveluprosessia eli miten työkyvyn arvioinnin kokonaisuus toimii.

TE-palveluiden näkökulmasta terveystieto ja siihen liittyvä työkyky-tieto on merkityksellistä vain silloin, jos kyseessä on tekijä, joka vähentää asiakkaan mahdollisuuksia saada työtä, säilyttää työ tai edetä työssä. Tämä määrittää myös, missä laajuudessa ja millä asiantuntemuksella työurasopimuksen (22.3.2012) kappaleessa 3.5. kuvattu ikääntyneille työnhakijoille työllistymissuunnitelman yhteydessä tehtävä varsinainen työkykyarvio on tarpeen.

Lähtökohtana oleva terveydellisen haasteen tunnistaminen voi tapahtua palveluprosessin missä vaiheessa tahansa. Asiakas tuo tämän terveydellisen haasteen itse esiin. Ensimmäisen kerran tunnistaminen voi näin tapahtua työnhakijaksi ilmoittautumisen yhteydessä, esim. sähköisessä palvelussa, jossa asiaa kysytään. Sähköinen palvelu pitää sisällään myös itsearviointivälineitä, joissa työkyvyn ongelmat voi tuoda esille osana arviointia. Vastaava käydään läpi myös kasvokkain tapahtuvan palvelun yhteydessä.

Työllistymissuunnitelman laatimisen yhteydessä (JTYPL 2 luku 7 § 2 mom) tarkastellaan terveydentilan aiheuttaman haasteen heijastumista palvelutarpeisiin. Suunnitelmassa sovitaan työnhaun ja muiden julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen lisäksi myös muista työllistymistä edistävästä palveluista, jotka voivat olla työkyvyn tai terveydentilan selvittämiseen tähtäviä toimia.

Tilanteessa, jossa TE-toimiston asiantuntija toteaa, että työnhakijan sairaus tai vamma on selvittämättä tai on epäselvää, onko sairaus riittävässä hoidossa, hän ohjaa asiakkaan työttömien terveystarkastukseen terveydenhuoltoon. Tästä saadun palautteen avulla asiantuntija pyrkii uudestaan arvioimaan työnhakijan terveydentilan ja kokonaistilanteen mahdollisesti aiheuttamia työllistymisen tai opiskelun rajoituksia. Terveydenhuollon tehtävänä on (terveydenhuoltolaki 13 §) osaltaan edistää näiden tarkastuksien myötä henkilön työkykyä, mutta tarkastus voi johtaa myös tarkempiin työkyvyn selvityksiin joko julkisen terveydenhuollon tai muun toimijan tuottamana (esim. Kela). Myös TE-toimisto voi saadun palautteen perusteella ohjata asiakasta näihin palveluihin, kun työkykyä tulee selvittää sosiaalivakuutusjärjestelmän näkökulmasta (esim. oikeus kuntoutusetuuksiin). Käytettävissä olevan Ura –asiakaspalvelujärjestelmän seurantatietojen mukaan terveystarkastuksiin ohjaaminen lisääntyi vuodesta 2016. Ikäryhmittäistä tietoa ei ole saatavissa. Rekisteriin tehdyt muutokset eivät myöskään mahdollista terveystarkastusten erillisseurantaa.

| Ohjausvuosi | 2016 | 2017 kuusi kk | yht. |
|----------------------------|-------|---------------|--------|
| Henkilöitä ohjattu | 5 880 | 5 533 | 11 413 |
| Tieto toteutumisesta kyllä | 5 045 | 4 494 | 9 539 |
| Tieto toteutumisesta ei | 785 | 704 | 1 489 |
| Toteutumatieto avoin | 50 | 335 | 385 |

Taulukko 4 TE toimiston ohjaukset työttömien terveystarkastuksiin v. 2016 ja tammi-kesäkuussa 2017

Kun henkilön vamma tai sairaus on edellä mainitulla tavalla terveydenhuollossa todettu ja TE-toimisto on arvioinut sen pääasialliseksi työllistymisen esteeksi, sen merkitystä työllistymiseen voidaan selvittää. Tämä tarkoittaa TE-hallinnon näkökulmasta tapahtuvaa työkyvyn selvittämistä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaisilla palveluilla; työkyvyn tutkimuksella ja arvioinnilla tai työkokeilulla. Edellinen on ostopalveluna hankittavan asiantuntijan tekemä arvio asiakkaan työkyvystä suhteessa hänen hakuammattiinsa tai suunniteltuun uuteen ammattiin ja jälkimmäinen käytännönläheisempi ei-työsuhteinen työpaikalla tapahtuva palvelu, jossa selvitetään joko uravaihtoehtoja tai tuetaan paluuta työmarkkinoille. TE-palvelut ei ole ainoa toimija, joka tarjoaa työkyvyn selvittämiseen tai kokeilemiseen tähtäviä palveluja. Kohde-ryhmään kuuluva voi olla oikeutettu kuntoutuksen vastuunjaon mukaisesti palveluihin, joko liikenne- ja tapaturma-vakuutusjärjestelmän ammatillisena kuntoutuksena, työeläkekuntoutuksena tai Kelan ammatillisena kuntoutuksena.

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| työkyvyn tutkimus ja arviointi | 237 | 191 | 130 | 97 | 50 | 54 |
| työkokeilu | 844 | 847 | 863 | 884 | 921 | 1478 |
| edelliset yhteensä | 1081 | 1038 | 993 | 981 | 971 | 1532 |
| osatyökykyiset työttömät | 19 769 | 19 953 | 20 051 | 19 697 | 19 322 | 17 550 |

Taulukko 5 Työkyvyn tutkimukset ja työkokeilut, jotka on järjestetty yli 55-vuotiaille terveydentilaan liittyvän palvelutarpeen omaaville henkilöasiakkaille. Taulukossa on esitetty vertailutietona vuoden aikana työttömyyden tai lomautuksen kokeneet yli 55-vuotiaat, joilla terveydentila on vaikuttanut palveluntarpeeseen (osatyökykyiset).

6. Muut työurasopimuksessa sovitut lisäpäiviin liittyvät asiat

Kysymys: Miten muut työurasopimuksessa sovitut (lisäpäiviin liittyvät) toimet ovat toteutuneet?

- Tutkimusten mukaan yritysten omavastuumaksujärjestelmä pienentää jossain määrin yksilöiden työttömyysriskiä
- Yritysten omavastuumaksun korotuksen ensimmäinen kohortti (1957 syntyneet) on ollut oikeutettu työttömyysturvan lisäpäiviin vasta vuonna 2018. Uudistuksen vaikutuksia on vielä varhaista arvioida
- Omavastuumaksujen kokonaissumma on vaihdellut viimeisten viiden vuoden aikana noin 50 miljoonasta eurosta 70 miljoonaan.
- Omavastuumaksuilla rahoitetaan vuosittaisista työttömyysturvan lisäpäiväkuluista noin 20-30 prosenttia.
- Vuosittain uusista alkavista lisäpäiväjaksoista noin kolmanneksesta maksetaan omavastuumaksu.
- Niistä lisäpäiväilmoituksista, joista ei makseta omavastuumaksua, noin 50 prosentilla syyksi on ilmoitettu alle 3 vuoden pituinen työsuhde. Pienet työnantajat eivät ole velvoitettuja maksamaan omavastuumaksua

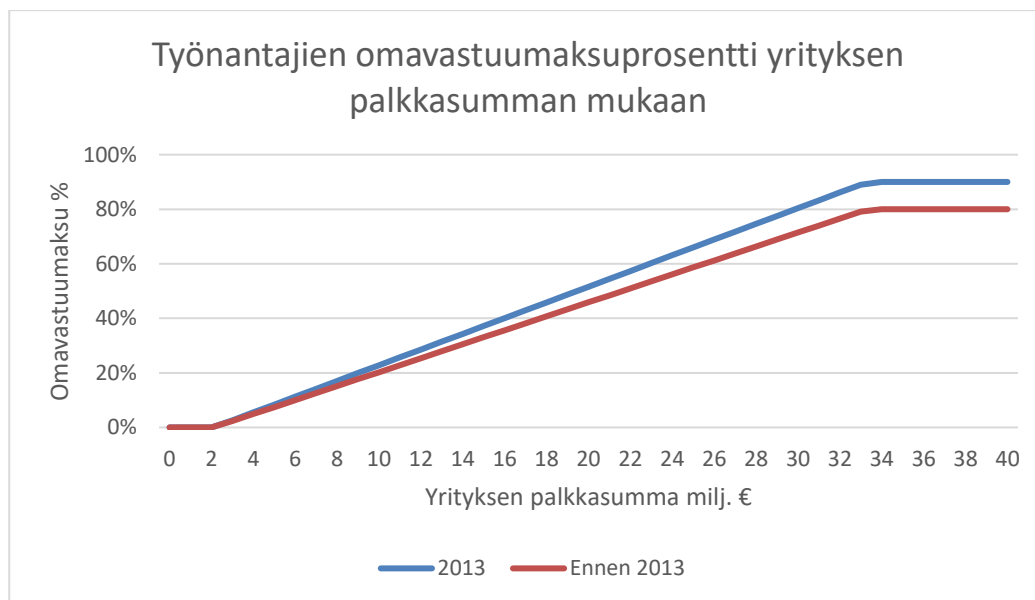
Muita työurasopimuksessa sovittuja asioita oli työnantajien omavastuuosuuden nostaminen lisäpäivämenojen kattamiseksi. Sopimuksen mukaan vuonna 1957 tai myöhemmin syntyneiltä suurin perittävä osuus lisäpäiväkuluista nostettiin 80 prosentista 90 prosenttiin (kuvio 28).

Tarkastellaan seuraavissa kuvissa työnantajien omavastuuosuutta, maksettuja omavastuumaksuja ja maksettuja lisäpäivien päivärahoja. Työurasopimuksessa sovittu omavastuuosuuden nosto on toteutunut vasta vuonna 2018, kun ensimmäinen muutoksen kohteena oleva kohortti on oikeutettu työttömyysturvan lisäpäiviin. Saatavilla ei ole vielä aineistoa vuodelta 2018, joten lakimuutoksen vaikutuksia ei voida vielä havainnoida.

Työnantajien omavastuumaksulla pyritään vaikuttamaan työnantajien kannustimiin irtisanoa ikääntynyt työntekijä. Järjestelmässä työnantaja joutuu osallistumaan irtisanotun työntekijänsä työttömyysturvan lisäpäivien kokonaiskustannuksiin. Maksun suuruus riippuu yrityksen palkkasummasta ja nousee palkkasumman mukana lineaarisesti. Suurimmillaan tämä summa on 90 prosenttia, jos irtisanottu työntekijä on syntynyt vuoden 1957 jälkeen. Noin kolmasosa yrityksistä, joille vuonna 2017 on saapunut omavastuumaksuilmoitus ovat pieniä, alle 5 miljoonan euron palkkasumman yrityksiä. Näiden osuus vuoden aikana maksetuista omavastuumaksuista oli noin 3 prosenttia. Tutkimuksia työnantajien omavastuumaksun vaikutuksia ikääntyneiden työmarkkina-asemaan on valitettavan vähän. Poikkeuksen tästä tekee Hakolan ja Uusitalon (2004) tutkimus, jonka mukaan vuoden 2000 eläkeuudistuksen mukainen työnantajien maksuosuuden nosto alensi ikääntyneiden työttömyysriskiä.

Työvoimakustannuksilla on luonnollisesti vaikutusta työllistymiseen. Työsuhteiden alkavuudet laskevat iän myötä – sitä mikä osuus tästä johtuu työvoimakustannuksiin kuuluvista omavastuumaksuista ei tiedetä, koska asiasta ei ole objektiivista tutkimustietoa. Iästä riippuvien sivukulujen vaikutuksesta työllistymiseen sen sijaan on tutkimustietoa vuodelta 2005. Tällöin eläkevakuutusmaksut oli porrastettu iän mukaan tietynkokoisissa yrityksissä ja muissa ei. Vertailemalla alkaneita työsuhteita näissä erilaisissa yrityksissä, ikääntyneiden kohdalla ei havaittu eroa. Siten ainakaan iän mukainen ero vakuutusmaksuissa ei näyttänyt olevan ratkaiseva seikka ikääntyneiden työllistymisen suhteen. Toki mitä suuremmat erot ovat vakuutusmaksuissa, sitä suurempi on myös potentiaalinen negatiivinen kannustinvaikutus ikääntyneiden työllistämässä. Ikääntyneet

tosin vaihtavat työpaikkoja nuorempia harvemmin, joten vakuutusmaksujen haitta työllistymiseen lienee nuorempiin kohdistuvaa haittaa pienempi.

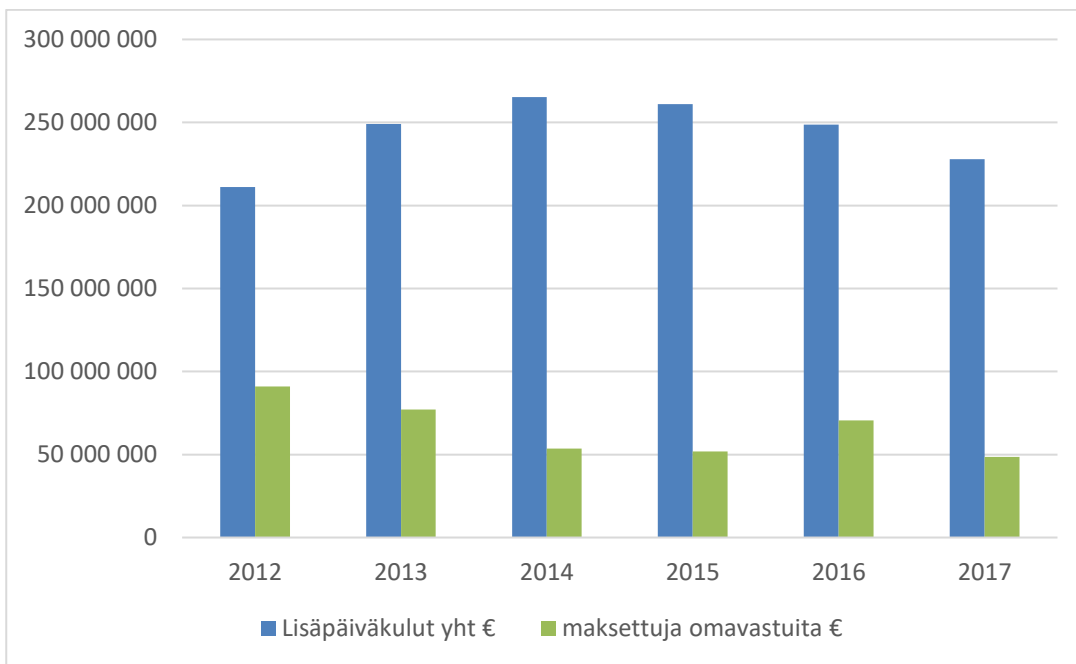


Kuvio 28 Työnantajien omavastuumaksu prosentteina yrityksen palkkasummasta.

Kuviossa 29 on esitetty vuosittaiset työttömyysturvan lisäpäiviltä maksetut päivärahat yhteensä (Fiva) ja yritysten maksamat omavastuumaksut (Työllisyysrahasto). Kuvioista huomataan, että omavastuumaksujen kokonaissumma on vaihdellut noin 90 miljoonasta (2012) alle 50 miljoonaan euroon (2017). Kuvion ”maksettujaa omavastuita” sisältää omavastuumaksut lisäpäivämenojen lisäksi päivärahamenoista. Yritys joutuu maksamaan omavastuumaksun päivärahamenoista, mikäli irtisanottu työntekijä ei ehdi saamaan työttömyysturvaa lisäpäiviltä ennen 63 ikävuotta. Näin esimerkiksi tasan 62 vuotiaana irtisanotun työntekijän kohdalla yritys joutuu maksamaan omavastuumaksun tasan yhden vuoden päivärahamenojen osalta.

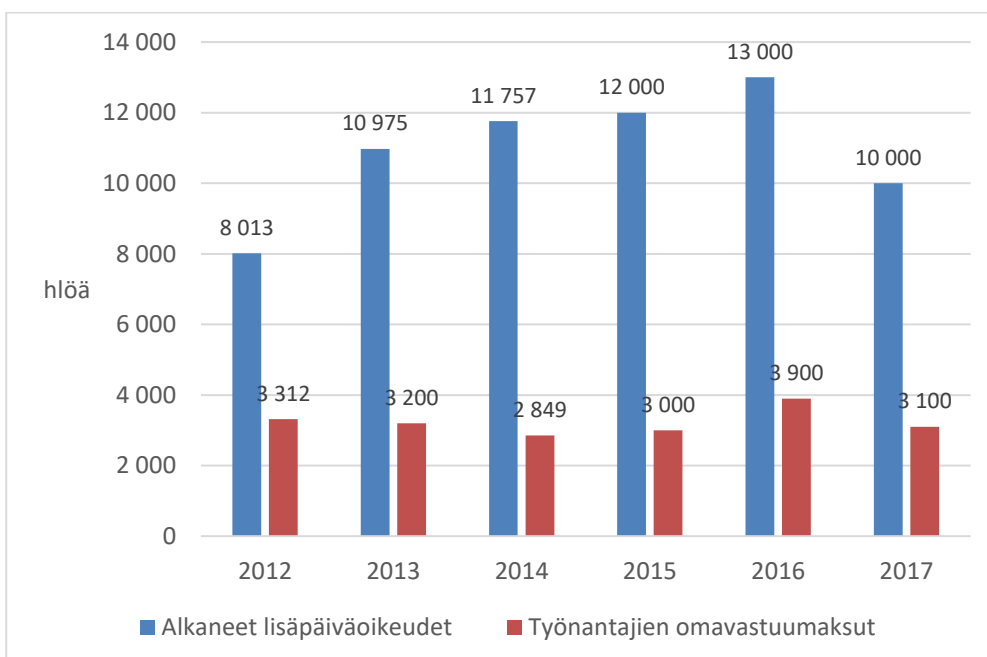
Kuvion mukaan yritysten omavastuumaksuilla rahoitettiin vuonna 2017 hieman alle neljäsosa kaikista lisäpäivien päivärahamaksuista. Verrattaessa vuosittaisia lisäpäiväkuluja ja maksettuja omavastuumaksuja on muistettava, että kaikista lisäpäiväkuluista työnantaja ei ole velvollinen maksamaan omavastuumaksua. Yritys ei joudu maksamaan omavastuumaksua esimerkiksi, jos henkilö on itse irtisanoutunut, tämä on irtisanottu työntekijästä johtuvasta muusta kuin terveydellisestä syystä tai jos yrityksen palkkasumma jää alle määritellyn minimirajan. Käytännössä omavastuumaksuja maksetaan lähinnä tuotannollistaloudellisista syistä irtisanotuista.

Omavastuumaksu lankeaa yritykselle aina yhdestä henkilöstä kertamaksuna silloin, kun irtisanottu henkilö siirtyy lisäpäiville. Kuviossa 29 esitetyt vuosittaiset lisäpäiväkulut sisältävät kuitenkin kaikki vuoden aikana maksetut päivärahat lisäpäiviltä. Kuviossa on siis niin kyseessä olevan vuoden aikana alkaneiden lisäpäivien päivärahamaksuja, kuin aikaisemmin alkaneiden (ja edelleen jatkuvien) lisäpäiväjaksojen päivärahoja. Ero määritelmässä maksettujen omavastuumaksujen ja lisäpäiväkulujen välillä hieman hämärtää vertailtavuutta. Tästä huolimatta useamman vuoden yli tapahtuva tarkastelu luo kuvan lisäpäiväjärjestelmän kokonaiskustannuksista ja yritysten vastuista tässä järjestelmässä.



Kuvio 29 Vuosittaiset lisäpäiväkulut ja maksetut omavastuumaksut (Fiva & Työllisyysrahasto)

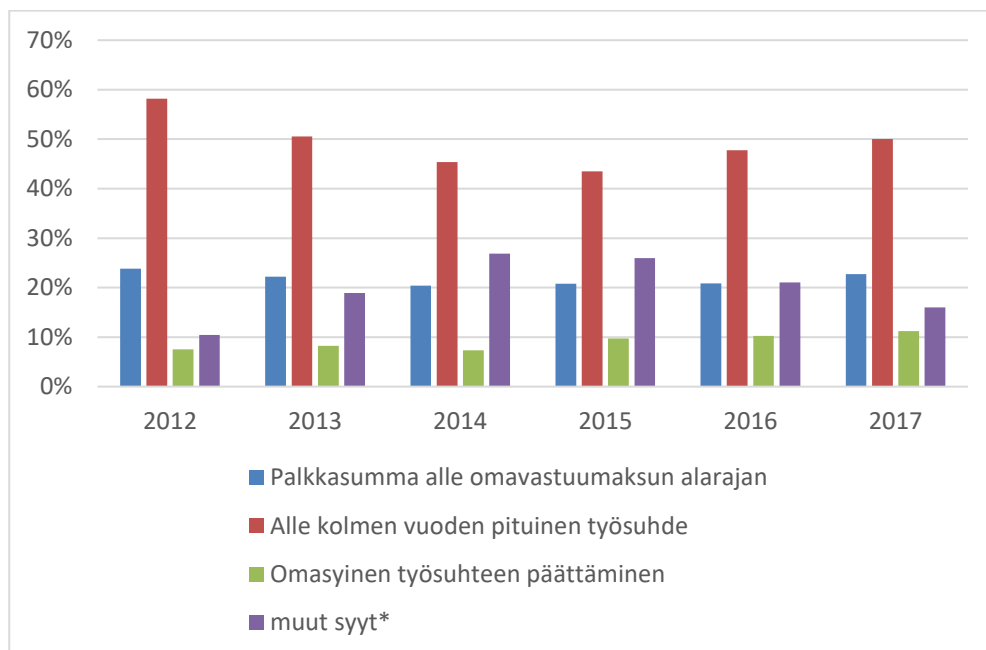
Vuoden aikana alkaneet lisäpäiväoikeudet ja maksetut omavastuumaksut henkilöinä antaa hyvin samankaltaisen kuvan järjestelmästä kuin kuvion 30 mukainen euromääräisten maksujen ja kulujen vertailu. Vuonna 2012 uusia lisäpäiväjaksoja alkoi noin 8 000 henkilöllä, joista hieman yli 3 300 henkilön kohdalla työnantaja oli veloitettu maksamaan omavastuumaksu. Vastaavat luvut vuonna 2017 olivat 10 000 alkanutta lisäpäiväjaksoa ja 3 100 maksettua omavastuumaksua.



Kuvio 30 Vuosittaiset alkaneet lisäpäiväoikeudet ja maksetut omavastuumaksut henkilöinä (Fiva & Työllisyysrahasto)

Kuviota 30 tarkasteltaessa tulee jälleen muistaa, ettei jokaisesta alkaneesta lisäpäiväajaksosta ei lain mukaan yritysten kuulu maksaa omavastuumaksua. Seuraavassa kuviossa on eritelty Työllisyysrahaston rekisteritietoihin perustuen syyt miksi henkilön lisäpäiville siirtyminen ei ole aiheuttanut yritykselle omavastuumaksua. Tarkastelu perustuu omavastuuilmoituksiin. Suurin syy siihen, että lisäpäiväajaksosta ei langeteta omavastuumaksua työnantajalle on henkilön työsuhteen lyhyt kesto eli henkilö on ollut ko. työnantajalla alle 3 vuotta. Tämän ryhmän osuus kaikista työnantajan omavastuumaksun ulkopuolella olevista omavastuuilmoituksista vaihtelee vuosien 2012 ja 2017 välillä hieman yli 40 prosentista lähes 60 prosenttiin.

Vuosittain noin 20 prosenttia Työllisyysrahastoon saapuvista omavastuumaksuilmoituksista jätetään huomiotta irtisanoneen yrityksen pienen koon vuoksi (palkkasumma alle omavastuumaksurajan). Omasyisen työsuhteen päättämisen takia noin 10 prosenttia saapuneista omavastuuilmoituksista ei aiheuta maksua työnantajalle, ja vastaavasti muiden syiden vuoksi vuonna 2017 noin 15 prosenttia omavastuuilmoituksista ei aiheuta maksua työnantajalle (kuvio 31).



Kuvio 31 Työnantajan omavastuumaksun ulkopuolelle jäävät omavastuuilmoitukset syyn mukaan¹³ (Työllisyysrahasto)

¹³ Muita syitä: Määräaikainen työsuhde, alle 56 vuotias työsuhteen päättyessä, työnantajan vastuu sammunut, perimättä jäävä omavastuumaksu, palkkasummaa ei ole, työsuhde ei ole päättynyt, muu syy

7. Työttömyysturvan aktiivimallin vaikutukset 60 vuotta täyttäneisiin työnhakijoihin

Kysymys: Miten työttömyysturvan aktiivimalli on vaikuttanut 60 vuotta täyttäneisiin työttömiin työnhakijoihin?

- *Aktiivimalliin perustuva päivärahan alentaminen on kohdistunut muita ikäryhmiä useammin yli 60-vuotiaisiin. Ansiopäivärahan saajien päivärahaa on alennettu keskimäärin noin kolmannekselle saajista, mutta yli 60-vuotiailla päivärahaa on alennettu yli puolella*
- *Enemmistöllä ansiosidonnaista päivärahaa lisäpäiviltä saaneista päivärahaa on alennettu aktiivimallin mukaisesti.*
- *Aktiivimallista on parhaillaan tekeillä tutkimuksia, joiden tulokset eivät ole vielä täysimääräisesti hyödynnettävissä*

Työttömyysturvan omavastuupäivin toteutettu aktiivimalli tuli voimaan 1.1.2018. Mallin tavoitteena on lisätä työllisyyttä luomalla työttömille työnhakijoille kannustin aktiivisuuteen ja omatoimisuuteen työnhaussa koko työttömyyden keston ajan. Mallissa työttömyyden alun omavastuupäivien määrää vähennettiin 7 arkipäivästä 5 arkipäivään, ja työttömyysajalle siirrettävien uusien omavastuupäivien tavoitteena on, että työttömyysetuuden saajat aiempaa enemmän hakeutuisivat myös lyhytkestoiseen ja osa-aikaiseen työhön, millä pyritään ehkäisemään työttömyyden pitkittymistä. Työttömyysajan omavastuu toteutuu alentamalla työttömyysetuutta 4,65 % päivää kohden, jos mallissa edellytetty aktiivisuus ¹⁴ ei täyty.

Aktiivimalli koskee kaikkia työttömyysetuuden saajia lukuun ottamatta henkilöitä, jotka työttömyysetuuden rinnalla saavat jotakin työkyvyttömyyteen tai vammaan perustuvaa etuutta tai joilla on työkyvyttömyyseläkehakemus vireillä, ja henkilöitä, jotka toimivat omais- tai perhehoitajina. Mallin soveltamisessa ei ole ikärajaa, eli sitä sovelletaan paitsi yli 60 vuotiaisiin etuudensaajiin, myös ansiopäivärahan lisäpäivien perusteella etuutta saaviin, ja sitä sovelletaan sekä työmarkkinatuen, peruspäivärahan että ansiopäivärahan saajiin.

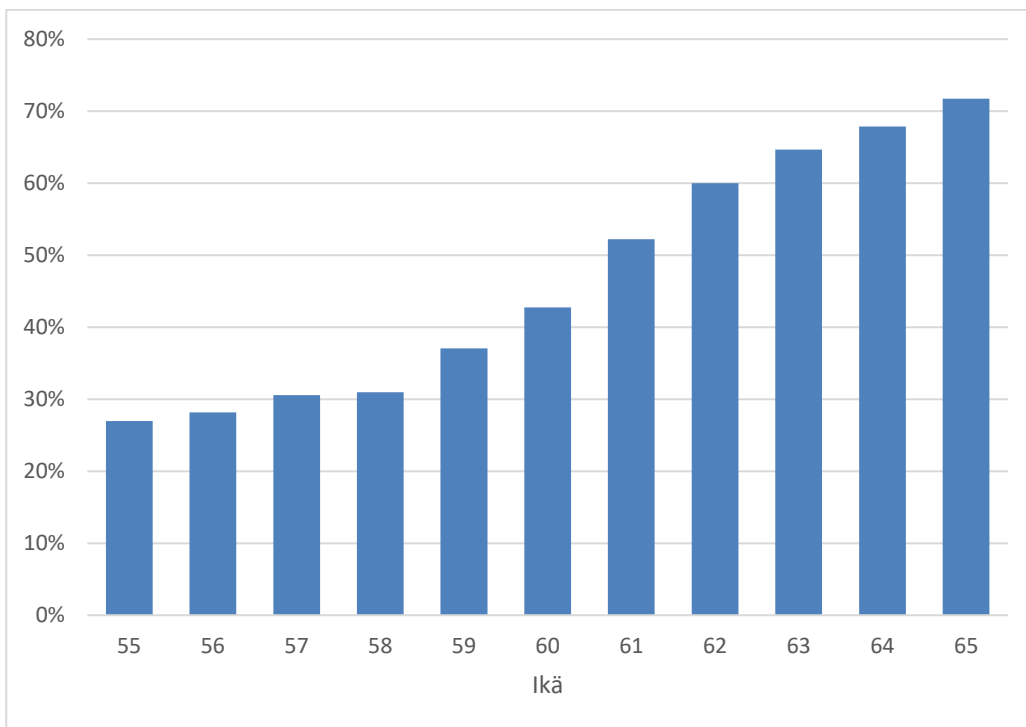
Vuoden 2018 aikana ansioturva sai kaikkiaan 261 891 etuudensaajaa. Näistä 45 883 eli 17,5 prosenttia oli 60 vuotta täyttäneitä.¹⁵ Ansiopäivärahaa yli 500 päivää saaneita (lisäpäivät) oli vuoden 2018 aikana yhteensä 17 364 etuudensaajaa eli 6,6 prosenttia kaikista ansiopäivärahaa vuoden aikana saaneista.

Loka-joulukuussa 2018 ansiopäivärahaa saaneista noin joka kolmas oli saanut päivärahaa alennettuna, koska aktiivimallin aktiivisuusehto ei ollut täytynyt. Ansiosidonnaista päivärahaa saavien osalta päivärahaa maksettiin aktiivimallin mukaisesti alennettuna keskimääräistä useammin 60 vuotta täyttäneille (kuvio 32).

Kuviossa 32 ansiopäivärahan saaja on luokiteltu alennetun ansiopäivärahan saajaksi, jos etuutta on maksettu aktiivimallin mukaisesti alennettuna yhdeltäkin päivältä vuosineljänneksen aikana. Etuuden saaja voi vuosineljänneksen aikana saada etuutta kahden aktiivimallin tarkastelujakson perusteella. Etuutta on täten voitua maksaa neljänneksen aikana sekä täytenä että aktiivimallin mukaisesti alennettuna. Alennettujen päivärahopäivien osuus päivärahopäivistä on tämän johdosta hieman pienempi kuin alennettua päivärahaa vuosineljänneksen aikana saaneiden osuus saajista.

¹⁴ Aktiivimallin mukaiseksi aktiivisuudeksi huomioidaan palkkatyötä, yritystoimintaa ja osallistumista työllistymistä edistävään palveluun tai sitä tukevaan toimintaan.

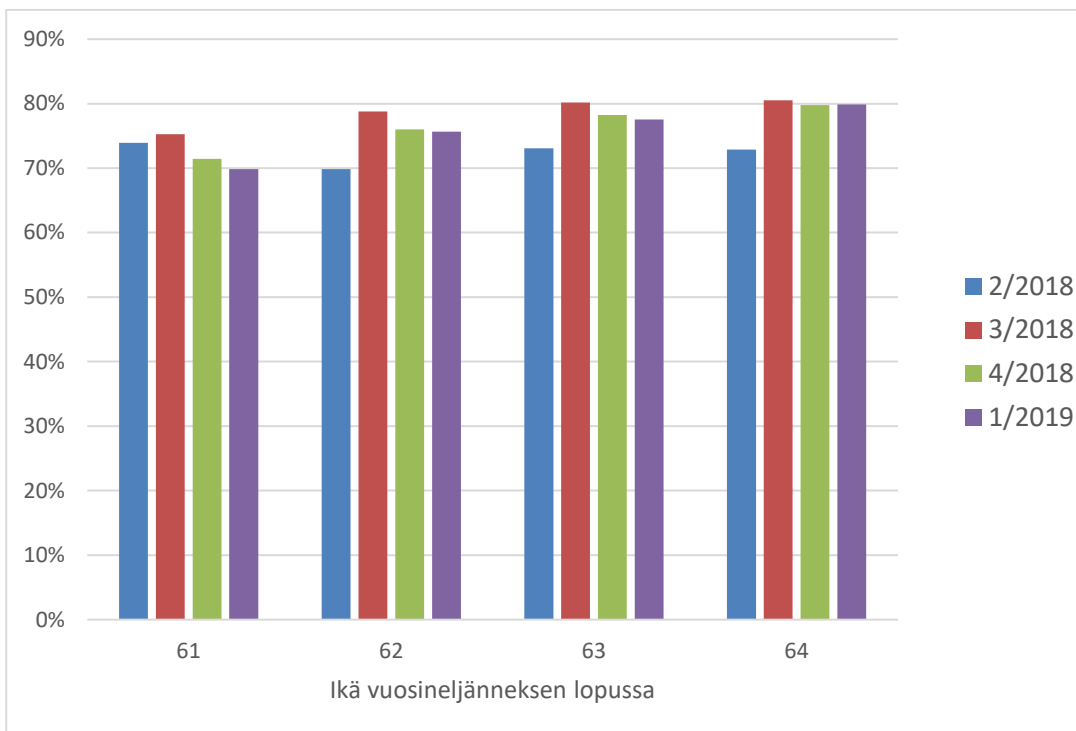
¹⁵ Ikä vuoden lopun mukaisesti



Kuvio 32 Osuus ansiopäivärahan saajista, joille maksettu ansiopäivärahaa aktiivimallin mukaisesti alennettuna; loka-joulukuussa 2018 ansiopäivärahaa saaneet 55-65 vuotiaat. Ikä vuosineljänneksen lopun mukaisesti. Huom! Ansiopäivärahan saaja luokiteltu alennetun etuuden saajaksi, jos etuutta maksettu aktiivimallin mukaisesti alennettuna yhdeltäkin päivältä vuosineljänneksen aikana.

Enemmistöllä ansiosidonnaista päivärahaa lisäpäiviltä saaneista päivärahaa on alennettu aktiivimallin perusteella. Aktiivimallin mukaisesti alennettua päivärahaa saavien osuus näyttäisi kuitenkin kääntyneen lievään laskuun loppuvuodesta 2018 alkaen. Kuten edellä kuviossa 32 myös kuviossa 33 ansiopäivärahan saaja on luokiteltu alennetun ansiopäivärahan saajaksi, jos etuutta on maksettu aktiivimallin mukaisesti alennettuna yhdeltäkin päivältä vuosineljänneksen aikana. Etuuden saaja voi vuosineljänneksen aikana saada etuutta kahden aktiivimallin tarkastelujakson perusteella. Etuutta on täten voitu maksaa neljänneksen aikana sekä täytenä että aktiivimallin mukaisesti alennettuna. Alennettujen päivärahopäivien osuus päivärahopäivistä on tämän johdosta hieman pienempi kuin alennettua päivärahaa vuosineljänneksen aikana saaneiden osuus saajista.¹⁶

¹⁶ Ero on huomattavampi vuoden 2018 toisen vuosineljänneksen aikana, jolloin aktiivimallin vaikutukset eivät vielä täysimääräisesti vaikuttaneet päivien osuuteen.



Kuvio 33. Aktiivimallin mukaisesti alennettua ansiopäivärahaa saaneiden osuus päivärahaa lisäpäiviltä saaneista iän ja vuosineljänneksen mukaan. Huom! Ansiopäivärahan saaja luokiteltu alennetun etuuden saajaksi, jos etuutta maksettu aktiivimallin mukaisesti alennettuna yhdeltäkin päivästä vuosineljänneksen aikana.

Aktiivimallin vaikutuksia arvioivien tutkimusten tulokset vaikutuksesta päivärahan tasoon, aktivointiin ja työllisyyteen valmistuvat syksyllä 2019. Vielä julkaisemattoman väliraportin käsikirjoituksen mukaan tiedetään vaikutuksista lisäpäiväläisten ansioturvaan seuraavaa: ”Alle 25-vuotiaiden työttömyysetuutta on alennettu suhteellisen harvoin. Ero 25–34-vuotiaisiin on vajaan 7 prosenttiyksikön verran sekä tammikuun alussa työttömänä olleilla että uusilla työttömillä. Ikäryhmien 25–34, 35–44 ja 45–54 välillä riski kasvaa iän myötä, mutta ryhmien väliset erot ovat pieniä eivätkä tilastollisesti merkitseviä (viiden prosentin riskitasolla). Sen sijaan 55–64-vuotialla on selvästi korkein riskin joutua päivärahaleikkauksen kohteeksi. Huomattavaa on, että tämän ryhmän sisällä työttömyysturvan lisäpäivillä olo nostaa päivärahaleikkauksen riskiä vielä ylimääräiset 12 prosenttiyksikköä.”

8. Muita huomioon otettavia seikkoja

Kysymys: Liittykö asiakokonaisuuteen muita seikkoja ja muutoksia, jotka työmarkkinoiden keskusjärjestöjen tulisi ottaa huomioon?

- *Lisäpäiväoikeuden kesto on ollut lyhyimmillään viime vuosina, mikä selittää osin lisäpäiväoikeutettujen määrään vähenemistä. Lisäpäiväoikeuden ja sitä edeltävän työttömyysturvan yhteiskesto kasvaa nyt nopeasti 6 vuoteen.*
- *Eläketurvakeskuksen eläkemalliin perustuvan karkean arvion mukaan lisäpäiväoikeuden alaikärajan nosto 61 ikävuodesta 62 ikävuoteen vähentää työttömien lukumäärää 7 400 henkilöllä vuonna 2025. Mitä tapahtuu vuoden 2025 jälkeen on pitkälle riippuvainen siitä, miten lisäpäiväoikeuden yläikäraja kehittyy.*
- *Alaikärajan nosto kasvattaa työllisyyttä, ja näin myös palkkasummaa ja eläkemenoa. Ikärajan nostosta aiheutuva palkkasumman kasvu pienentää tarvittavaa maksutuloa suhteessa palkkasummaan. Nosto pienentää Työllisyysrahaston eläkejärjestelmälle maksamaa ns. TVR-maksua, joten vaikutus varsinaisten eläkemaksujen tasoon jää menovaikutusta pienemmäksi.*
- *Valtiovarainministeriön kestävyyslaskelmissa on jo ETK:n pitkän aikavälin laskelmiin perustuen sillä vuoden nosto lisäpäiväoikeuden alaikärajassa kohortista 1961 syntyneet eteenpäin. Mikäli nostoa ei toteuteta kestävyysvaje kasvaa.*
- *Kun lisäpäiväoikeuden kesto on alkanut uudelleen kasvaa, on todennäköistä että ikääntyneiden työttömyys lisääntyy.*
- *Lisäpäiväoikeuden alaikärajan lisäksi tulisi ottaa tarkasteluun myös työttömyysturvan yläikäraja. Mikäli mitään ei tehdä, vuonna 1965 ja sen jälkeen syntyneet jäävät ilman työttömyysturvaa ennen vanhuuseläkkeelle siirtymistä.*
- *Yläikärajan nosto yksittäisenä toimenä kasvattaa entisestään lisäpäiväoikeuden kestoa.*

Lisäpäiviä koskeva lainsäädäntö on tulevaisuudessa uudistettava, koska nouseva vanhuuseläkeikäraja johtaa nykyäänöin pitkäaikaistyöttömillä korvauksettomaan jaksoon työttömyyden ja vanhuuseläkeiän välillä. Sillä, mitä uudistuksia ja miten tehdään, on vaikutusta lisäpäivillä olevien lukumäärään, työllisyyteen, työttömyyteen, eläkkeiden rahoitukseen, työeläkemaksuihin ja eläkkeiden tasoon.

*Lisäpäiväoikeuden vuodelta siirtämisen vaikutus työttömyyteen ja työllisyyteen*¹⁷

Eläketurvakeskus on arvioinut pitkän aikavälin eläkemallia hyödyntäen, että lisäpäivien ikärajan nosto 61 ikävuodesta 62 ikävuoteen vuonna 1961 ja sen jälkeen syntyneillä vähentää työttömien lukumäärää 7 400 henkilöllä vuoden 2025 loppuun mennessä (ks. taulukko 7). Tämän jälkeen vaikutus kääntyy kasvuun alimman vanhuuseläkeiän noustessa ja lisäpäivien keston pidentyessä (ks. myöhemmin kuvio 36 tulevasta kehityksestä yläikärajan muuttuessa). Enimmillään arvio on ollut, että lisäpäivillä olisi 12 000 henkilöä vuonna 2055. Vaikuttaa siltä, että eläkemalli jossain määrin aliarvioi jo toteutunutta kehitystä, joten nämä arvioidut määrät ovat jossain määrin alaspäin harhaisia.¹⁸

¹⁷ Muistion teksti tästä eteenpäin hyvin pitkälle suoraan kopio ETK:n muistiosta ”Työttömyysturvan lisäpäivien ikärajan nosto”, Kaarlo Reipas 4.4.2019.

¹⁸ Eräs tekijä, mikä vaikuttanee siihen, että eläkemalli arvioi lisäpäiväläisten määrää hieman alaspäin on, että malli olettaa työttömyysriskin kasvavan vuotta ennen lisäpäiväoikeuden alkua. Kuitenkin vaikuttaa siltä, että lisäpäivät vaikuttavat työttömyysjaksojen alkavuuteen jo kaksi vuotta ennen lisäpäiväoikeuden alkua.

Ikärajan nosto pidentää keskimääräisiä työuria aluksi noin 0,1 vuotta työllisen ajan odotteella mitattuna, ja vanhuuseläkeiän noustessa vaikutuksen suuruus kääntyy kasvuun (taulukko 7). Arviot perustuvat Eläketurvakeskuksen pitkän aikavälin laskentamalliin (Lakisääteiset eläkkeet – pitkän aikavälin laskelmat 2019). Raportin peruslaskelmaa on täsmennetty lisäpäivien käytön osalta. Käytetty ennustemalli on eläkejärjestelmän arviointiin tarkoitettu malli, joka mallintaa työttömyysturvaa vain suurpiirteisesti. Lisäpäiväoikeuden vuoden siirron vaikutusta esimerkiksi keskimääräisiin työuriin on hyvä arvioida sitä taustaa vasten, että työttömyysturvan mallintaminen eläkekehikossa on haastavaa koska vanhuuseläkeiän täyttäneitä työttömiä mallissa on vain vähän, koska vanhuuseläkeiän jälkeinen työttömyys ei kartuta eläkettä.

Eläketurvakeskuksen laskelmissa oletetaan, että ehdollinen ikärajan nosto toteutetaan ja että vanhuuseläkeiän noustessa yli 65 vuodesta, myös työttömyysturvan yläikäraja nousee samassa tahdissa vanhuuseläkeiän kanssa. Työttömyysasteen on oletettu asettuvan 7,9 prosenttiin. Jos työttömyys oletettaisiin suuremmaksi, olisi myös noston vaikutus suurempi.

Aiemmin mm. ETLAn tutkijat ovat tehneet arvioita ikärajan noston vaikutuksesta. Arvioiden mukaan noin puolet vuoden 2017 eläkeuudistuksen työuria pidentävästä vaikutuksesta vuonna 2035 tulee lisäpäiväoikeuden ikärajan nostamisesta vuodella.

Työllisten määrään ikärajan nosto vaikuttaa hieman vähemmän kuin työttömien määrään, sillä osa niistä henkilöistä, jotka eivät ikärajan noston takia päädy lisäpäiville, päätyy työvoiman ulkopuolelle ennen alinta vanhuuseläkeikää. Näissä ikäluokissa vaikuttaa erityisesti työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymiset, koska työkyvyttömyyseläkkeen riski kasvaa iän myötä. Vaikutus työllisyysasteeseen on samasta syystä pitkällä aikavälillä myös hieman pienempi kuin vaikutus työttömyysasteeseen (taulukko 8).

Työttömien määrä, tuhansia

| | 2025 | 2035 | 2045 | 2055 |
|-----------------------|------|------|------|------|
| Ei alaikärajan nostoa | 280 | 277 | 278 | 273 |
| Alaikärajan nosto | 272 | 270 | 268 | 261 |
| Noston vaikutus | -7 | -7 | -10 | -12 |

Lisäpäiväläisten määrä, tuhansia

| | 2025 | 2035 | 2045 | 2055 |
|-----------------------|------|------|------|------|
| Ei alaikärajan nostoa | 15 | 17 | 25 | 32 |
| Alaikärajan nosto | 7 | 9 | 14 | 19 |
| Noston vaikutus | -8 | -8 | -11 | -13 |

Työllisten määrä, tuhansia

| | 2025 | 2035 | 2045 | 2055 |
|-----------------------|------|------|------|------|
| Ei alaikärajan nostoa | 2389 | 2370 | 2353 | 2292 |
| Alaikärajan nosto | 2395 | 2377 | 2361 | 2301 |
| Noston vaikutus | 6 | 7 | 8 | 9 |

Työllisen ajan odote, vuosia

| | 2025 | 2035 | 2045 | 2055 |
|-----------------------|------|------|------|------|
| Ei alaikärajan nostoa | 34,7 | 34,5 | 34,7 | 35,1 |
| Alaikärajan nosto | 34,8 | 34,6 | 34,8 | 35,3 |
| Noston vaikutus | 0,09 | 0,11 | 0,12 | 0,13 |

Taulukko 6 Ikärajan noston vaikutus työttömyyteen ja työllisyyteen

Työttömyysaste, prosenttia

| | 2025 | 2035 | 2045 | 2055 |
|-----------------------|------|------|------|------|
| Ei alaikärajan nostoa | 8,1 | 8,1 | 8,2 | 8,2 |
| Alaikärajan nosto | 7,9 | 7,9 | 7,9 | 7,9 |
| Noston vaikutus | -0,2 | -0,2 | -0,3 | -0,3 |

Työllisyysaste, prosenttia

| | 2025 | 2035 | 2045 | 2055 |
|-----------------------|------|------|------|------|
| Ei alaikärajan nostoa | 73,2 | 73,1 | 73,1 | 73,2 |
| Alaikärajan nosto | 73,3 | 73,3 | 73,3 | 73,4 |
| Noston vaikutus | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |

Taulukko 7 Ikärajan noston vaikutus työttömyys- ja työllisyysasteisiin

Vaikutus eläkkeiden rahoitukseen

Ikärajan nosto kasvattaa työtulosummaa 220 miljoonalla eurolla (vuoden 2017 hintatasossa) vuonna 2025, minkä jälkeen vaikutus kasvaa. Paremman työllisyyden seurauksena karttavat eläkkeet ovat suurempia, mikä kasvattaa työeläkemenoa. Tämä vaikutus on aluksi pieni, mutta alkaa kasvaa tasaisesti.

Työtulosumma, miljardia 2017 hintatasossa

| | 2025 | 2035 | 2045 | 2055 |
|-----------------------|------|-------|-------|-------|
| Ei alaikärajan nostoa | 97,5 | 112,4 | 129,4 | 146,1 |
| Alaikärajan nosto | 97,7 | 112,7 | 129,8 | 146,7 |
| Noston vaikutus | 0,22 | 0,29 | 0,43 | 0,55 |

Työeläkemeno, miljardia 2017 hintatasossa

| | 2025 | 2035 | 2045 | 2055 |
|-----------------------|------|------|------|------|
| Ei alaikärajan nostoa | 31,8 | 36,5 | 39,5 | 45,6 |
| Alaikärajan nosto | 31,8 | 36,5 | 39,5 | 45,7 |
| Noston vaikutus | 0,00 | 0,02 | 0,05 | 0,09 |

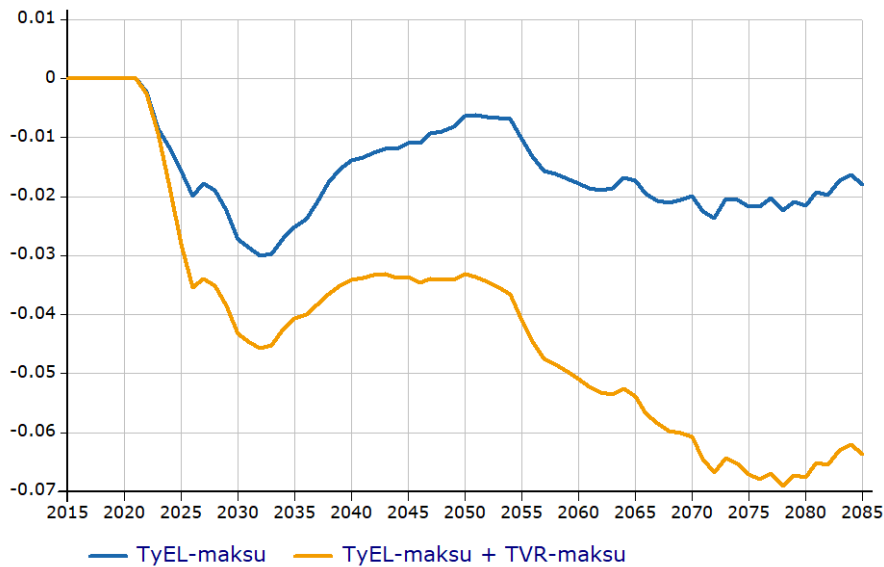
Menojen suhde työtulosummaan, prosenttia

| | 2025 | 2035 | 2045 | 2055 |
|-----------------------|-------|-------|-------|-------|
| Ei alaikärajan nostoa | 32,6 | 32,5 | 30,5 | 31,2 |
| Alaikärajan nosto | 32,6 | 32,4 | 30,4 | 31,1 |
| Noston vaikutus | -0,07 | -0,07 | -0,06 | -0,06 |

Taulukko 8 Vaikutus työtulosummaan ja työeläkemenoihin, kaikki työeläkelait

Ikärajan nostosta aiheutuva palkkasumman kasvu pienentää tarvittavaa maksutuloa suhteessa palkkasummaan. Nosto toisaalta pienentää Työllisyysrahaston eläkejärjestelmälle maksamaa ns. TVR-maksua, joten vaikutus varsinaisten eläkemaksujen tasoon jää menovaikutusta pienemmäksi.

Nosto pienentää TyEL-eläkemenoja noin 0,05 prosenttia palkkasummasta vuosina 2025–2055. Vaikutus TyEL-maksuun ja TyEL-maksun ja TyEL:n saaman TVR-maksun yhteismäärään on kuvattu kuviossa 34.



Kuvio 34 Ikärajan noston vaikutus TyEL-maksuun, prosenttiyksikköä

Vakiomaksut

Koska ikärajan nostolla on vaikutus TVR-maksuun, on vakiomaksuun laskettu varsinaisen eläkemaksun lisäksi myös TVR-maksu¹⁹. Näin määritellyn vakiomaksun muutos antaa paremman kuvan noston todellisesta vaikutuksesta järjestelmän rahoitukseen.

Ikärajan nosto pienentää näin määriteltyä riittävää vakiomaksutasoa 0,04 prosenttia suhteessa työtulosumaan. Vaikutus on yhtä suuri sekä TyEL:n että kaikkien työeläkkeiden osalta.

Vakiomaksut, prosenttia työtulosummasta

| | TyEL | Kaikki työeläkkeet |
|-----------------------|-------|--------------------|
| Ei alaikärajan nostoa | 27,7 | 30,0 |
| Alaikärajan nosto | 27,7 | 29,9 |
| Noston vaikutus | -0,04 | -0,04 |

Taulukko 9 Ikärajan noston vaikutus kestävään vakiomaksutasoon

Lisääntynyt työssäkäynti kasvattaa eläkekattumia hieman, mutta toisaalta vähentää ansiosidonnaisesta työttömyysturvasta karttuvaa eläkettä. Vaikutus keskieläkkeeseen on ennustejakson aikana suurimmillaan noin 0,2 prosenttia, eli alle 10 euroa kuukaudessa vuoden 2017 hintatasossa. Liitteessä 2 on esitetty myös esimerkkilaskelman avulla lisäpäivien alaikärajan muutoksen vaikutusta eläkekattumaan. Taulukossa 1 on esitetty myös erikseen lisäpäiviltä karttunut eläke, joten eläke olisi tämän verran pienempi, jos lisäpäivöitymistä ei olisi. Tämä edellyttäisi kuitenkin, että henkilöllä ei olisi mitään eläkettä kartuttavaa toimintaa ansio-

¹⁹ Raportin *Lakisääteiset eläkkeet – pitkän aikavälin laskelmat 2019* vakiomaksuissa TVR-maksu ei ollut mukana.

päivärahan päättymisen ja eläkkeen alkamisen välillä. Oletus ei nykyisen palvelujärjestelmän oloissa ole kovin realistinen, mutta laskelma osoittaa lisäpäiväkattuman suurusluokan eläkkeissä. Luonnollisesti eläke on suurimmillaan ilman työttömyyttä.

Ikärajan noston vaikutus kestävyysvajeeseen on jo huomioitu

Valtiovarainministeriön karkean arvion mukaan 10 000 työllistä lisää kohentaa julkista taloutta n. 300 milj. eurolla vuodessa pidemmällä aikavälillä. Laskelma on tehty kestävyysvajekehikon avulla ja se perustuu siten keskimääräisiin vaikutuksiin. Laskelmassa kuitenkin huomioidaan lisätyöstä karttuva ja sitä kautta myöhemmin maksuun tuleva eläke. Laskelmassa myös oletetaan, että työllisyyden nousun seurauksena kokonaisvearoaste ei muutu eli esimerkiksi alhaisemmista työttömyysmenoista mahdollisesti seuraava työttömyysvakuutusmaksun lasku korvataan kiristämällä muuta verotusta vastaavasti.

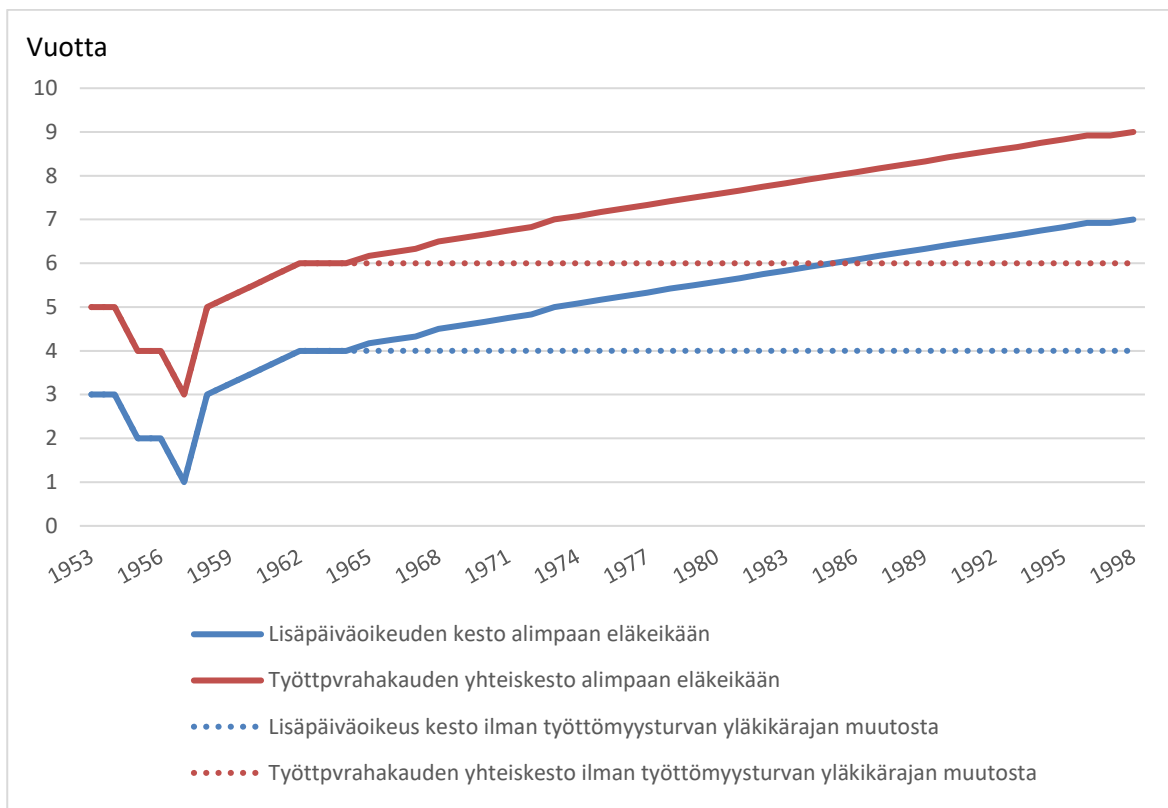
Valtiovarainministeriön kestävyysvajelaskelmissa on käytetty eläkeuudistuksen vaikutuksista samoja oletuksia kuin Eläketurvakeskuksen vuoden 2016 pitkän aikavälin laskelmissa. Tämä tarkoittaa, että kestävyysvajelaskelmissa on siis ETK:n tapaan jo oletettu, että ehdollinen lisäpäiväoikeuden alaikärajan nosto vuodella 62 ikävuoteen toteutuu. Mikäli lisäpäiväoikeuden alaikäraja ei päätetä nostaa, kestävyysvajearvio kasvaisi vajaalla 300 milj. eurolla. Samalla se laskisi vastaavasti arviota vuoden 2017 eläkeuudistuksen vaikutuksesta julkiseen talouteen.

Vuoden 2017 eläkeuudistuksen vaikutus lisäpäiväoikeuden yläikärajaan ja kestoan

Vuoden 2017 eläkeuudistuksen seurauksena vanhuuseläkkeen alaikäraja alkaa vaiheittain nousta vuonna 1955 ja sen jälkeen syntyneillä. Vuonna 1965 ja sen jälkeen syntyneillä eläkeikä on sidottu elinajanodotteen. Kuvioon 35 on piirretty lisäpäiväoikeuden kesto ja ikääntyneiden päivärahauden yhteiskesto oletuksella, että lisäpäiväoikeuden alaikäraja ei muuteta nykyisestä 61 vuodesta. Kuviossa on myös oletettu, että henkilöt jäävät vanhuuseläkkeelle heti vanhuuseläkeiän täytyessä, vaikka tälläkin hetkellä henkilön on mahdollista jatkaa työttömyysturvalla, kunnes täyttää 65 vuotta.

Lyhyimmillään ansiopäivärahauden ja lisäpäivien yhteiskesto on ollut vuoden 1957 kohortilla yhteensä 3 vuotta. Tämä ikäluokka on eläkeuudistuksen siirtymäsäännösten perusteella oikeutettu jäämään eläkkeelle halutessaan jo 62 vuoden iässä tai heidän on mahdollista jatkaa työttömyyspäivärahalla 65-vuotiaaksi asti. Kuvio siis olettaa, että he jäävät eläkkeelle 62-vuotiaana eli tänä vuonna. Etuuden keston lyheneminen vähentää siis tällä hetkellä saajamääriä, mutta lisäpäiväoikeutettujen määrä kasvaa kun kesto kasvaa.

Lisäpäiväoikeuden kesto on alkanut jo uudelleen kasvaa. Esimerkiksi tänä vuonna 2019 työttömäksi jäävistä henkilöistä lisäpäiviin oikeutettu nuorin ikäluokka on vuonna 1960 syntyneet (ks. myös liite 1). Heillä lisäpäivistä johtuva päivärahauden yhteiskesto on 5,6 vuotta. Mikäli henkilö päättää olla työttömyyspäivärahalla 65-vuotiaaksi etuuskauden yhteiskesto on kuusi vuotta. Tämä tulee lisäämään lisäpäivillä olevien määrää viime vuoden alhaisesta saajamäärästä (17 200 henkilöä).



Kuvio 335 Lisäpäiväoikeuden kesto ja ikääntyneiden pidennetyn päivärahauden yhteiskesto syntymävuoden mukaan nyky-lainsäädännöllä

Edellä esitetty kuvio tekee ilmeiseksi kaksi asiaa. Ensinnäkin sen, että sosiaaliturvan yläikärajoja on muutettava ainakin työttömyysturvassa ja sairausvakuutuksessa, kun eläkeikä nousee yli 65 ikävuoden ja alkaa hiljalleen kasvaa elinajanodotteen vaikutuksen myötä. Nykyisellä eläke- ja työttömyysturvalainsäädännöllä vuonna 2024 alkavat ensimmäiset sellaiset työttömyysjaksot, jossa henkilön työttömyysturva päättyy, kun henkilö täyttää 65 vuotta, mutta hän ei pääse suoraan vanhuuseläkkeelle vaan työttömyysturvan päättyessä väliin jää etuudeton kausi työttömyysturvan päättyessä vuonna 2030. Kuvioon on katkoviivalla merkitty nyky-lainsäädännön mukainen tilanne, jossa työttömyysturvaa ei makseta 65 ikävuoden jälkeen eli yhteiskesto rajautuisi 6 vuoteen. Tilanne on kuitenkin kestävä, sillä henkilöt olisivat tällöin joko tulottomia tai viime-sijaisen etuuden varassa, kunnes pääsevät eläkkeelle. Mikäli lainsäädäntöä muutetaan niin, että työttömyys-turvan yläikäraja seuraa elinajanodotetta ilman alaikärajan muutosta ikääntyneiden pidennetyn päiväraha-kauden yhteiskesto kasvaa eläkkeen alaikärajan siirtyessä.

Tällä hetkellä tämä hetki tuntuu kaukaiselta, sillä ensimmäisen kerran henkilön työttömyysturva päättyy ilman pääsyä vanhuuseläkkeelle vuonna 2030. On kuitenkin hyvä huomata, että nyky-lainsäädännöllä tämän henki-lön lisäpäiviin oikeuttavan työttömyysjakso voi alkaa vuoden 2024 alussa, joten mahdolliset rakennemuutok-set järjestelmään tulisi valmistella hallituskaudella 2019–2023.

Toinen huomioitava seikka on, että vanhuuseläkeiän sitominen elinajanodotteeseen yhdessä sen kanssa, että meillä on sosiaaliturvalainsäädäntöä, jossa järjestelmä on suoraan sidottu yksilön ikään, ei välttämättä ole eläkeuudistuksen tavoitteiden kanssa yhtenevä. Eläkeuudistuksen yksi keskeinen tavoite on pidentää työuria. Työurien pidentämiseen tähtäävät niin nouseva vanhuuseläkeikä kuin eläkkeiden tasoon vaikuttava elinaikakerroin. Vaikka elinajanodotteeseen sidottu eläkkeen ikäraja nousee, efektiivisen eläkeiän nousu ei välttämättä seuraa perässä, kun järjestelmässä on lisäpäivien kaltaisia vaihtoehtoisia työelämästä poistumi-sen varhaisia reittejä.

On hyvä huomata, että kuvio on piirretty oletuksella, että henkilö jää vanhuuseläkkeelle heti alaikärajalla. Käytännössä henkilöt voivat jo nyt olla lisäpäivillä, kunnes täyttävät 65 vuotta. Tällä hetkellä lisäpäivien ra-

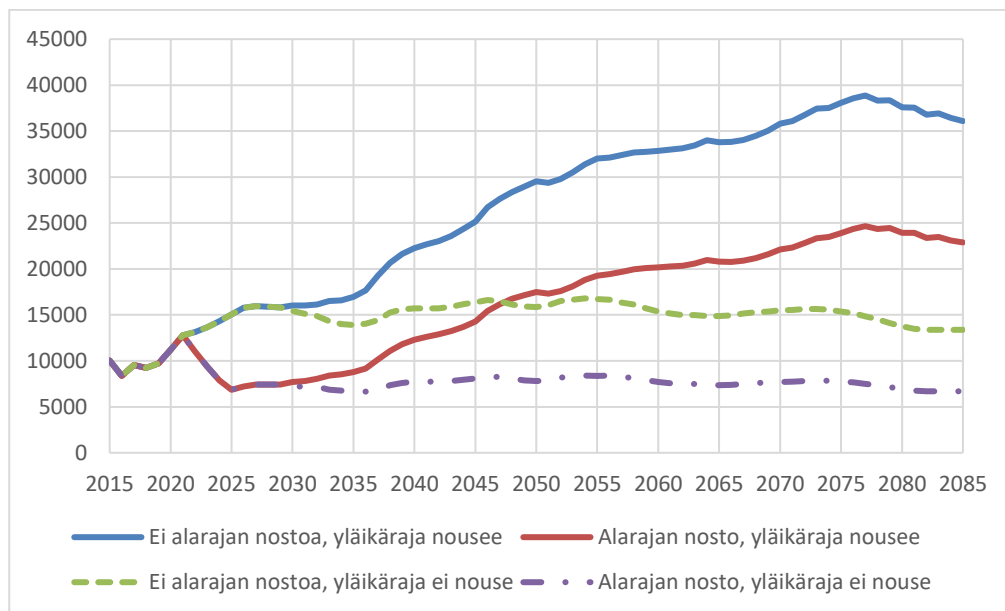
hoitus perustuu osin yritysten omavastuumalliin, jossa yritysten rahoitusvastuu lisäpäivistä päättyy 63 ikävuoteen. Tämä tarkoittaa, että lisäpäivien kustannus vakuutusjärjestelmälle jatkuu jo nyt alkaneissa jaksoissa yli 63 ikävuoteen.

Tässä raportissa ei ole huomioitu uuden, vuoden 2017 eläkeuudistuksen yhteydessä luodun eläkemuodon eli osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen (OVE) ja työttömyysturvan lisäpäivien yhteispeliä. Eläkemuoto on vielä uusi, joten OVEN vaikutuksia ikääntyneiden työllisyyteen ja työttömyyden houkuttelevuuteen on vaikea arvioida. Olennaista lisäpäivien näkökulmasta on, että OVE ei estä työttömyysturvan saamista tai vähennä työttömyyspäivärahaa tai työmarkkinatukea. OVE-laisen työttömyyspäiväraha määräytyy normaalisti edeltävän työskentelyn perusteella. OVE-laiselle myös karttuu uutta eläkettä työttömyysajoilta eläkeikään tai muulle eläkkeelle siirtymiseen saakka. Jos OVE-lainen on työttömyysturvan lisäpäivillä, hän voi saada työeläkkeen ja kansaneläkkeen vanhuuseläkkeen varhentamattomana jo 62 vuoden iästä (ennen vuotta 1958 syntyneet, kansaneläkkeen vielä 1958–1961 syntyneet). OVE-osa säilyy työeläkkeessä edelleen samansuuruisena (varhennusvähennettynä), mutta OVE:n alkamista edeltävän kalenterivuoden loppuun mennessä ansaittu vielä myöntämättä oleva eläkeosuus sekä OVE:n alkamisvuonna ja OVE:n rinnalla kertyneet eläkkeet myönnetään varhentamattomana.

Työttömyyspäivärahalla jatkaminen voi olla henkilön kannalta taloudellisesti kannattavampaa kuin siirtyminen täydelle vanhuuseläkkeelle, vaikka realistista työllistymisen mahdollisuutta ei olisikaan. Jos henkilö saa täyden palkan perusteella työttömyyspäivärahaa ja päälle puolikasta eläkettä, voi se olla tasoltaan parempi kuin pelkkä vanhuuseläke olisi. OVEN käyttönotolla voi olla vaikutusta niin lisäpäivien houkuttelevuuteen, ja asiaa tulisi tarkastella myös työttömien kannustimien näkökulmasta,

Arvio lisäpäivillä olevien lukumäärästä erilaisilla lisäpäivien ala- ja yläikärajoilla

Eläketurvakeskus on pitkän aikavälin laskelmissaan arvioinut lisäpäivillä olevien henkilöiden määrää erilaisilla lisäpäivien ja työttömyysturvan ala- ja yläikärajoja koskevilla skenaarioilla. ETK:n arvio on esitetty kuviossa 36. Kuvio kuvaa vuoden lopun poikkileikkaushetkellä lisäpäivillä olevien henkilöiden määrää neljässä eri vaihtoehdossa. On hyvä muistaa, että tällä hetkellä vuoden aikana lisäpäivillä olevien henkilöiden määrä on kaksinkertainen verrattuna tässä laskelmassa käytettävään vuoden lopun poikkileikkauslaskelmaan verrattuna. Lisäksi vaikuttaa siltä, että eläkemallissa lisäpäivien jo toteutunut kehitys hieman aliarvioituu. Kuvio antaa kuitenkin arvokasta vertailutietoa siitä, miten vuoden lopun lisäpäiväoikeutettujen määrä mahdollisesti kehittyisi erilaisten lisäpäiviä koskevien ala- ja yläikärajojen vaihtoehdoissa. Laskelma on suuntaa antava, mutta informatiivinen eri vaihtoehtojen mittasuhteiden suhteen



Kuvio 346 Lisäpäiväoikeutettujen määrän arviointia erilaisilla ala- ja yläikärajaa koskevilla oletuksilla (ETK:n laskelmat)

Skenaariossa²⁰, jossa mitään lakimuutosta ei tehtäisi, lisäpäiväoikeutettujen määrä vuoden lopussa olisi noin 15 000 henkilöä hyvin pitkän aikaa mikä tarkoittaisi vuoden aikana noin 30 000 henkilöä lisäpäivillä. On kuitenkin epärealistista olettaa, että työttömyysturvaa yläikäraja pysyisi 65 ikävuodessa silloin kun alin vanhuuseläkkeen alaikäraja on noussut vaikkapa 68 vuoteen. Muuttumaton työttömyysturvan yläikäraja on tästä syystä merkitty epätodennäköisenä skenaariona katkoviivoin.

Ilman alaikärajan muutosta ja olettaen, että työttömyysturvaa olisi mahdollista saada myös 65 ikävuoden jälkeen alimpaan eläkeikään saakka lisäpäiväoikeutettujen määrä nousee hyvin voimakkaasti lisäpäiväoikeuden keston kasvun seurauksena (sininen viiva).

Lisäpäiväoikeuden alaikärajan nostaminen 62 ikävuoteen pienentää lisäpäivillä olevien määrää lähivuosina ja alimmillaan määrä käy vuonna 2025 (punainen viiva). Tämän jälkeen todennäköinen skenaario on, että määrä kasvaa, koska työttömyysturvan yläikärajaa jouduttaneen nostamaan ja lisäpäiväoikeuden keston kasvu johtaa saajamäärän kasvuun, kun samanaikaisesti etuudella on henkilöitä useista ikäluokista.

Ikääntyneiden velvoitetyön toteuttamisessa haasteita nykylainsäädännössä

Velvoitetyötä koskevia säännöksiä olisi tarpeen selkeyttää. Velvoitteen piiriin kuuluvalla työnhakijalla on katsottu olevan subjektiivinen oikeus valita palvelu tai kunnan järjestämä velvoitetyö. Säännöksen nykyinen sanamuoto lainsäädännössä, jonka mukaan kunnan velvoitetyö on viimesijainen, ei tue tätä tulkintaa. Myös velvoitteen piiriin kuulumisessa on epäselvyyttä tilanteessa, jossa henkilö ei ole julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaan työtön enimmäisajan täytyessä (esim. osa-aikatyössä tai työvoimakoulutuksessa oleva). Lisäksi työllistämisvelvoitteen lakkaamista koskevaa säännöstä olisi tarpeen selkeyttää.

Velvoitetyö tulee nykylainsäädännön mukaan järjestää siten, että työ alkaa enimmäisajan täytyessä, ja TE-toimiston tulisi tehdä kunnalle työllistämisilmoitus viimeistään kaksi viikkoa ennen mainittua ajankohtaa. Jotuen työttömyyspäivärahan jälkikäteen tapahtuvasta maksatuksesta TE-toimisto saa tiedon enimmäisajan

²⁰ Rekisteritietojen perusteella työttömäksi tuleminen riski kasvaa noin neljänneksellä vuotta ennen lisäpäivien alaikäraja. Laskelmassa on oletettu ikärajan noston 61 vuodesta 62 vuoteen pienentävän työttömäksi tuleminen riskiä vuotta ennen 61 vuoden ikärajan täyttämistä 20 prosentilla.

lähestymisestä (450 maksupäivän täyttymisestä) siten, että käytännössä aikataulullisesti veloitteen alkaminen enimmäisajan täytyessä em. prosessissa on haasteellista toteuttaa.

Mikäli lisäpäiviin oikeuttava ikäraja nousee ja veloitetta koskevat säännökset pysyvät ennallaan, yksi henkilö voi olla monta kertaa velvoiteoikeuden piirissä.

9. Lähteitä

Hakola, T. & Uusitalo, R. 2004. Not so voluntary retirement decisions? Evidence from a pension reform.

Jauhiainen, J. & Rantala, J. 2011. Ikääntyvien työttömyys ja työttömyysputki: Katsaus viimeaikaiseen kehitykseen. Eläketurvakeskuksen raportteja 2011:3.

Kyyrä, T. & Pesola, H. 2017 Long-term effects of extended unemployment benefits for older workers.

Kyyrä, T & Pesola, H. 2017. Säästöt ansioturvan lyhentämisestä hupenevat huonompien työsuhteiden takia. VATT policy brief 2/2017.

Kyyrä, T., Pesola, H., Rissanen, A. 2017. Recent changes and empirical evidence on behavioral responses.

Ollikainen, V., Kyyrä, T. 2006. To search or not to search? The effects of UI benefit extension for the elderly unemployment.

Lassila, J., Määttänen, N., Valkonen, T. 2015. Työeläkeuudistus 2017: vaikutukset työuriin, tulonjakoon ja julkisen talouden kestävyyteen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 1/2015.

Valtakari, ym. 2019. Työttömien määräaikaishaastattelujen arviointi. Valtioneuvoston selvitys ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:26.

Liitteet

LIITE 1 – Työttömyysturvan lisäpäivien osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen ja eläkeiän kehitys vuoteen 2031

Nykyinen lainsäädäntö:

Lisäpäivät ja oikeus täyteen vanhuuseläkkeeseen ennen eläkeikää

Vuonna 1955–1956 syntyneille lisäpäiviin oikeuttava ikäraja on ollut 60 vuotta. Vuonna 1957 ja sen jälkeen syntyneillä oikeus lisäpäiviin alkaa 61-vuotiaana. Vuonna 1957 tai aiemmin syntynyt, joka on saanut työttömyyspäivärahaa 500 päivän jälkeen lisäpäiviltä, voi halutessaan saada täyttä vanhuuseläkettä jo 62 vuoden iässä. Henkilö voi itse valita, hakeeko vanhuuseläkettä vai jatkatko työttömyyspäivärahalla 65-vuotiaaksi asti.

Vanhuuseläkkeen alaikäraja

Vuonna 1954 ja sitä ennen syntyneet voivat jäädä vanhuuseläkkeelle aikaisintaan täytettyään 63 vuotta. Vuonna 1955 ja sitä myöhemmin syntyneillä vanhuuseläkeikä nousee tasaisesti kolme kuukautta vuodessa, kunnes saavutetaan 65 vuoden eläkeikä. Vuonna 1962–64 syntyneiden vanhuuseläkeiän alaraja on 65 vuotta. Vuonna 1965 tai sen jälkeen syntyneiden eläkeikä sidotaan elinajan odotteeseen.

Osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen halutessaan voi valita, ottaako kertyneestä eläkkeestä maksuun 25 vai 50 prosenttia. Maksettavaa eläkkeen osaa pienennetään pysyvästi 0,4 prosenttia jokaiselta kuukaudelta ennen omaa varsinaista vanhuuseläkeikää. Jos on ottanut eläkkeestä maksuun 25 prosenttia, voi halutessaan myöhemmin nostaa osuuden 50 prosenttiin. Toisinpäin muutosta ei voi tehdä.

| Syntymävuosi | Lisäpäiviin oikeuttava ikäraja | Osittain varhennettu vanhuuseläke | Alin vanhuuseläkeikä |
|---------------------------|--------------------------------|---|--|
| 1954 ja sitä ennen | 59 v | 61 v | 63 v |
| 1955 | 60 v | 61 v | 63 v 3 kk |
| 1956 | 60 v | 61 v | 63 v 6 kk |
| 1957 | 61 v | 61 v | 63 v 9 kk |
| 1958 | 61 v | 61 v | 64 v |
| 1959 | 61 v | 61 v | 64 v 3 kk |
| 1960 | 61 v | 61 v | 64 v 6 kk |
| 1961 | 61 v | 61 v | 64 v 9 kk |
| 1962 | 61 v | 62 v | 65 v |
| 1963 | 61 v | 62 v | 65 v |
| 1964 | 61 v | 62 v | 65 v |
| 1965– | 61 v | Kytetään vanhuuseläkkeen ikärajan nousuun. Nousee vanhuuseläkeiän nousua vastaavasti. | Kytetään elinajan odotteeseen. Ikäraja nousee vuosittain enintään kahdella kuukaudella vuodesta 2030 alkaen. |

Taulukko 1 Lisäpäivien ikärajat, osittaisen varhennetun vanhuuseläkkeen ikärajat ja vanhuuseläkkeen ikärajat 1954–1965 syntyneillä.

| Syntymävuosi | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 | 2031 |
|--------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------------|-------------|-------------|--------------|--------------|------|--------------|--------------|------|
| 1955 | 57 | 58 | 59 | 60 | 61 | 62 | 63 | 64 | 65 | 66 | | | | | | | | | | |
| 1956 | 56 | 57 | 58 | 59 | 60 | 61 | 62 | 63 | 64 | 65 | 66 | | | | | | | | | |
| 1957 | 55 | 56 | 57 | 58 | 59 | 60 | 61 | 62 | 63 | 64 | 65 | 66 | | | | | | | | |
| 1958 | | 55 | 56 | 57 | 58 | 59 | 60 | 61 | 62 | 63 | 64 | 65 | 66 | | | | | | | |
| 1959 | | | | | | 58 | 59 | 60 | 61 | 62 | 63 | 64 v 3kk | 65 | 66 | | | | | | |
| 1960 | | | | | | | 58 | 59 | 60 | 61 | 62 | 63 | 64 v 6kk | 65 | 66 | | | | | |
| 1961 | | | | | | | | 58 | 59 | 60 | 61 | 62 | 63 | 64 v 9kk | 65 | 66 | | | | |
| 1962 | | | | | | | | | 58 | 59 | 60 | 61 | 62 | 63 | 64 | 65 | 66 | | | |
| 1963 | | | | | | | | | | 58 | 59 | 60 | 61 | 62 | 63 | 64 | 65 | 66 | | |
| 1964 | | | | | | | | | | | 58 | 59 | 60 | 61 | 62 | 63 | 64 | 65 | 66 | |
| 1965* | | | | | | | | | | | | 59 | 60 | 61 | 62 v 2kk? | 63 | 64 | 65 v 2kk? | 66 | |
| 1966* | | | | | | | | | | | | | 59 | 60 | 61 | 62 v 3kk? | 63 | 64 | 65 v 3kk? | 66 |

Taulukko 2 Oikeus ansiopäivärahaan, lisäpäiviin, osittaiseen varhennettuun vanhuuseläkkeeseen ja vanhuuseläkkeeseen syntymäkohorteittain ja ikäluokittain (STM & VM).²¹

²¹ Vanhuuseläkkeen alaikäraja perustuu tämänhetkiseen arvion eläkeiän kehityksestä. Alin vanhuuseläkeikä vahvistetaan myöhemmin.

LIITE 2 – Esimerkkilaskelmia työttömyyden vaikutuksista eläkkeisiin

Esimerkeissä on laskettu vanhuuseläke vuonna 1960, 1961, 1962, 1963, 1970, 1975 ja 1980 syntyneille henkilöille. Vuonna 1960 syntyneellä on oikeus ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan lisäpäiviin 61-vuotiaana ja myöhemmin syntyneillä ikäluokilla 62-vuotiaana.

Kun henkilö täyttää 61/62 vuoden alaikärajan ennen työttömyyspäivärahan enimmäisajan päättymistä, hänellä on oikeus lisäpäiviin, jolloin ansiopäivärahan maksua jatketaan alimpaan vanhuuseläkeikään (tai 65 vuoden ikään) asti. Esimerkeissä oletetaan, että henkilöllä on oikeus ansiopäivärahaan 500 päivältä (=24 kk). Edellytyksenä 500 päivän maksamiselle on, että henkilö täyttää työssäoloehdon täytettyään 58 vuotta ja työhistoriaa on vähintään 5 vuotta.

Eläkettä kertyy koko ansiopäivärahan maksuajalta alimpaan vanhuuseläkeikään asti. Eläkkeen perusteena on 75 prosenttia ansiopäivärahan perusteena olevasta palkasta. Eläkkeen perusteessa tulee huomioiduksi vastaavat vähennykset kuin ansiopäivärahan perusteessa. Näissä esimerkeissä palkasta on tehty vakuutusmaksuvähennys 4,24 %.

Kaikki esimerkkitapaukset ovat aloittaneet työuransa 25-vuotiaana ja työskennelleet 3 500 euron kuukausipalkalla työttömyyden alkamiseen asti. Esimerkeissä oletetaan, että yleinen ansio- ja hintataso tai henkilön ansiotaso eivät muutu.

Syntymävuosi 1960, lisäpäivien alaikäraja 61 vuotta, alin vanhuuseläkeikä 64 v 6 kk, palkka 3 500 e/kk

Jää työttömäksi 59-vuotiaana, 500 ansiopäivärahopäivän jälkeen 61-vuotiaana pääsee lisäpäiville.

Eläke alimmassa vanhuuseläkeikässä 1 888 euroa/kk.

Työttömyysajalta karttunut eläke (ilman elinaikakerrointa): 207 e/kk

Ilman työttömyyttä eläke alimmassa vanhuuseläkeikässä olisi 1 991 euroa/kk.

Syntymävuosi 1961, oikeus lisäpäiviin 62-vuotiaana, alin vanhuuseläkeikä 64 v 9 kk, palkka 3 500 e/kk

a. Jää työttömäksi 60-vuotiaana, oikeus lisäpäiviin 62-vuotiaana 500 ansiopäivärahopäivän jälkeen.

Eläke alimmassa vanhuuseläkeikässä 1 899 euroa/kk.

Työttömyysajalta karttunut eläke (ilman elinaikakerrointa): 179 e/kk

Ilman työttömyyttä eläke alimmassa vanhuuseläkeikässä olisi 1 984 euroa/kk.

b. Jää työttömäksi 59-vuotiaana, 500 ansiopäivärahopäivän jälkeen 61-vuotiaana ei oikeutta lisäpäiviin. Kuitenkin, jos lisäpäiväoikeuden ehdot eivät täyty, TE-toimistolla on velvollisuus järjestää 57 vuotta täyttäneelle työttömälle työtä tai opiskelua niin, että päivärahoikeus säilyy eläkeikään asti.

Taulukossa 3 on esitetty eri ikäluokkien eläke, kun työttömyyspäiväraha jatkuu lisäpäivillä alimpaan vanhuuseläkeikään asti (ilman elinaikakerrointa ja elinaikakerroimella tarkistettuna). Työttömyysajalta karttuva eläke näkyy neljännellä rivillä, ja taulukosta 2 näkyy esimerkeissä eläkettä kartuttava työttömyysaika. Taulukossa 1 on esitetty myös erikseen lisäpäiviltä karttunut eläke, joten eläke olisi tämän verran pienempi, jos lisäpäiväoikeutta ei olisi, eikä henkilöllä olisi mitään eläkettä kartuttavaa toimintaa ansiopäivärahan päättymisen ja eläkkeen alkamisen välillä.

| | 1960 | 1961 | 1962 | 1963 | 1970 | 1975 | 1980 |
|---|--------|--------|-------|-------|--------|--------|--------|
| Alin vanhuuseläkeikä | 64v6kk | 64v9kk | 65v | 65v | 65v8kk | 66v2kk | 66v8kk |
| Eläke alimmassa vanhuuseläkeiässä (ilman eak) | 2 004 | 2 030 | 2 034 | 2 028 | 2 021 | 2 028 | 2 059 |
| Eläke alimmassa vanhuuseläkeiässä (eak:lla tark.) | 1 888 | 1 899 | 1 891 | 1 875 | 1 837 | 1 826 | 1 840 |
| Työttömyysajalta karttunut eläke yht. (ilman eak) | 207 | 179 | 189 | 189 | 214 | 233 | 251 |
| Lisäpäiviltä karttunut osuus (ilman eak) | 132 | 104 | 113 | 113 | 138 | 157 | 176 |
| Vanhuuseläke ilman työttömyyttä (eak:lla tark.) | 1 991 | 1 984 | 1 979 | 1 963 | 1 913 | 1 908 | 1 928 |

Taulukko 3. Eläke, kun henkilö työttömyyspäivärahalla ja lisäpäivillä alimpaan vanhuuseläkeikään asti. 1960 syntynyt työttömänä 59 vuoden iästä alkaen ja muut ikäluokat 60 vuoden iästä alkaen. Palkka 3 500 euroa/kk, työura 25-vuotiaasta alkaen.

| Ikä | 1960 | 1961 | 1962 | 1963 | 1970 | 1975 | 1980 |
|-------------|------|------|------|------|------|------|------|
| 59 | 12 | | | | | | |
| 60 | 12 | 12 | 12 | 12 | 12 | 12 | 12 |
| 61 | 12 | 12 | 12 | 12 | 12 | 12 | 12 |
| 62 | 12 | 12 | 12 | 12 | 12 | 12 | 12 |
| 63 | 12 | 12 | 12 | 12 | 12 | 12 | 12 |
| 64 | 6 | 9 | 12 | 12 | 12 | 12 | 12 |
| 65 | | | | | 8 | 12 | 12 |
| 66 | | | | | | 2 | 8 |
| | | | | | | | |
| Yhteensä kk | 66 | 57 | 60 | 60 | 68 | 74 | 80 |

Taulukko 4. Ansiöpäivärahan kesto ja eläkettä kartuttava aika esimerkeissä (oletus ansiöpäiväraha 500 päivää = 24kk, jonka jälkeen lisäpäivät alimpaan vanhuuseläkeikään)*

*Jos työttömyysajan kokonaiskesto liikkuisi vanhuuseläkeiän mukaan, taulukon kestoajat olisivat erilaiset.