



Budjettiosasto  
Rakenneyksikkö

## Eräistä työttömyysturvajärjestelmän ikäsidonnoisista poikkeuksista luopuminen

Työttömyysturvajärjestelmän ikäsidonnoisilla poikkeuksilla tarkoitetaan tässä kontekstissa 57 vuotta täyttäneiden ikärajoihin sidottuja sääntöjä jotka vaikuttavat ansiopäivärahaoikeuteen sekä päivärahan tasoon.

Tässä muistiossa kuvatuista ikäsidonnoisista poikkeuksista luopumisen arvioidaan vahvistavan työllisyyttä noin 5 100 henkilöllä keskipitkällä aikavälillä. Työllisyysvaikutusarviot ovat suuntaa antavia ja ne on johdettu työttömyysturvan tason bruttokorvausasteen muutoksesta.

Muistion vaikutusarvioissa ei huomioida samassa hallituksen esityksessä esitettävää ansiopäivärahan porrastusta. Sen sijaan ansiopäivärahan porrastusta koskevan vaikutusarvion kohderyhmästä on vähennetty henkilöt, jotka ovat saaneet työttömyysturvan lisäpäiviä tai ovat olleet aiemmin velvoitetyöllistettyinä. Tällä ratkaisulla vältetään sitä, että samoihin henkilöihin kohdistuvien muutosten vaikutuksia laskettaisiin kahteen kertaan.

Keskeiset ikäsidonnoiset poikkeukset joita tässä muistiossa arvioidaan ovat

- 57 vuotta täyttäneitä ansiopäivärahan saajia, joiden ansiopäivärahan enimmäisaika on täyttymässä, koskeva oikeus saada kunnalta määräaikainen työsuhde, joka turvaa päivärahaoikeuden jatkon työllistämisen jälkeen.
- Kuntien velvoitetyöllistettyjä ja 58 vuotta täyttäneitä ansiopäivärahan saajia koskeva poikkeus, jonka mukaan päivärahan tasoa ei uudelleen tarkisteta, mikäli päivärahan taso putoaisi tarkistuksen yhteydessä.
- 60 vuotta täyttäneen ansiopäivärahan saajan, jonka ansiopäivärahan enimmäisaika on täyttämässä, oikeus täyttää työssäoloehto osallistumalla työllistymistä edistävään palveluun.

Sosiaaliturvajärjestelmiin liittyy ominaisuuksia jotka voivat toimia erinäisissä tilanteissa reittinä tosiasialliseen varhaiseen eläköitymiseen. Kyse on siitä, että ensisijaisesti muuhun tarkoitukseen kuin vanhuuseläkkeeksi tarkoitetut etuudet toimivat "siltana" työmarkkinoilta poistumisen ja vanhuuseläkkeen välissä. Empiiristen tutkimusten (sekä kotimainen että kansainväliset tutkimukset) mukaan näihin etuuksiin liittyvien kriteerien tiukentaminen esimerkiksi ikärajoja nostamalla on vahvistanut työllisyyttä<sup>1</sup>.

Suomesta on tutkimusnäyttöä työllisyyden vahvistumisesta, kun työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden ylärajaa on nostettu. Lisäpäiväoikeuden alarajan siirtäminen on vaikuttanut työllisyyteen sekä kasvattamalla työllistymisen todennäköisyyttä että pienentämällä työsuhteen päättymisen todennäköisyyttä<sup>2</sup>. Kunnan työllistämisvelvoite ja mahdollisuus kerryttää työssäoloehto työllistymistä edistävässä palvelussa tuottavat vastaavalla tavalla, mutta ehdollisena, oikeuden ansiopäivärahan saannille vanhuuseläkkeen alkamiseen

<sup>1</sup> Kyyrä, T. (2015). Early retirement policy in the presence of competing exit pathways: Evidence from pension reforms in Finland. *Economica*, 82(325), 46-78.

<sup>2</sup> Kyyrä, T., & Pesola, H. (2020). Long-term effects of extended unemployment benefits for older workers. *Labour Economics*, 62, 101777.

saakka. Työllisyysvaikutusten näkökulmasta työllistämismuotojen ja palvelusta kertyvän työssäoloehdon poistamisella ei todennäköisesti olisi yhtä merkittävää vaikutusta kuin lisäpäivien poistolla. Kun Ruotsissa työuran loppupäässä olevien työttömien pidennetty etuuskausi tehtiin ehdolliseksi palveluun osallistumiselle, sillä havaittiin työttömyysjaksoja lyhentävä vaikutus. Vaikutus ei johtunut siitä, että palveluihin osallistuminen olisi edistänyt työllistymistä, vaan työllistymisen todennäköisyys kasvoi viikoilla ennen palveluun osallistumisvelvoitetta ja laski palveluvelvoiteviikkojen aikana<sup>3</sup>. Teorian näkökulmasta kyse on siitä, että velvoite osallistua palveluun on poissa vapaa-ajasta sekä työnhausta, mistä seuraa vahvempi kannustin etsiä töitä ennen velvoitteen alkua ja toisaalta heikommat mahdollisuudet ja kannustimet etsiä töitä palvelun aikana. Esimerkiksi Sianesi ym. (2008) havaitsivat pääasiassa palveluiden, joiden on tarkoitus säilyttää etuus oikeus, heikentävän työllisyyttä<sup>4</sup>.

Työttömyysturvajärjestelmään liittyvät kannusteet vaikuttavat työnhakijan lisäksi palvelunjärjestäjiin. Työllisyyspalvelut siirtyvät vuoden 2025 alussa kuntien vastuulle. Muutoksen yhteydessä kuntien rahoitusvastuuta työttömyysetuuksien rahoituksesta laajennetaan. Kunnan vastuu etuuden perusosan suuruuden osan rahoituksesta sidotaan työttömyyden kestoon, jonka laskeminen aloitetaan uudelleen työssäoloehdon täyttyessä. Rakenteista johtuen erilaiset poikkeukset jotka mahdollistavat työssäoloehdon kiertämisen ilman tosiasiallista työllistymistä, heikentävät työvoimaviranomaisen kannusteita edistää näiden ryhmien työllistymistä optimaalisella tavalla. Kuntien kannusteita käsitellään esimerkiksi tutkimuksissa Nieminen ym. (2023<sup>5</sup>) ja Mörk ym. (2021<sup>6</sup>).

### **Työllistämismuoto ja työssäoloehdon täyttäminen työllistymistä edistävissä palveluissa**

Kunnan työllistämismuoto tai mahdollisuus täyttää työssäoloehto työllistymistä edistävissä palveluissa tuottavat ansiopäivärahan saajan näkökulmasta ehdollisen oikeuden ansiopäivärahan saamiselle vanhuuseläkkeen alkamiseen saakka. Ansiopäivärahaa saavalle syntyy oikeus uuteen 400 tai 500 päivän päivärahakautteen sillä ehdolla, että hän osallistuu subjektiiviseen oikeuteen perustuvaan kunnan järjestämään työhön tai 60 vuotta täytettyään työllistymistä edistävään palveluun. Voimassa oleva lainsäädäntö edellyttää työssäoloehdon täyttämiseksi 6 kuukauden työssäoloa ja 60 vuotta täytäneellä vastaavan mittaista palveluun osallistumista. Näiden säännösten nojalla sama henkilö voi uusia päivärahaoikeutensa useamman kerran.

Käytännössä työllistämismuoto vaikuttaa toimivan siltana vanhuuseläkkeelle ja ensimmäisen työllistämismuotojen jälkeen työllistettynä olleiden työllisyysaste jää noin 10% tasolle. Velvoitetöihin osallistuneiden pääasiallista toimintaa vuoden viimeisellä viikolla -10 - +5 vuotta työllistämisen alkamisesta havainnollistetaan kuviossa 1. Työllistämismuotojen perusteella työllistetyistä yli puolet on töissä 3 vuotta ennen velvoitetöiden alkua, työllistämismuotoja seuraavina vuosina työssä on noin 10 prosenttia

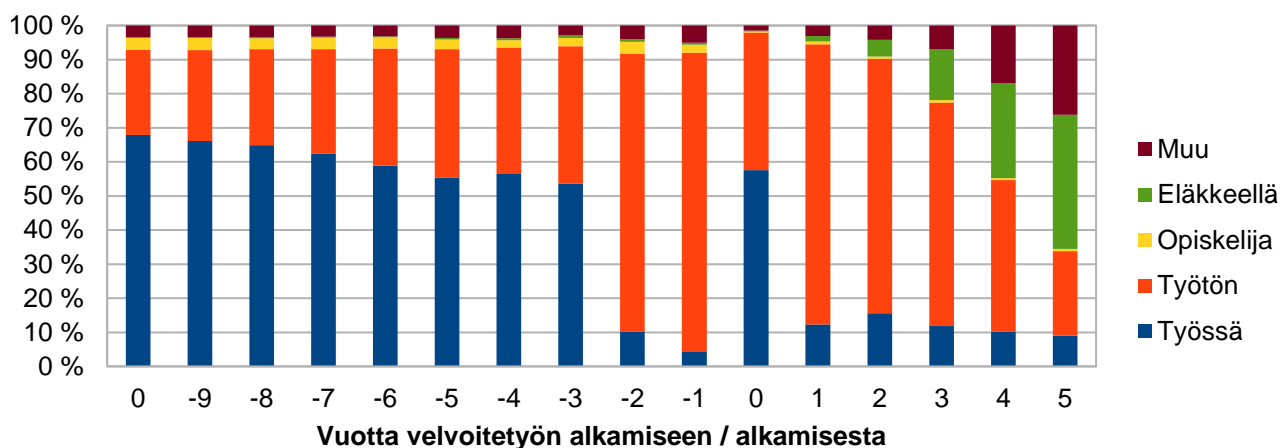
<sup>3</sup> Benmarker, H., Skans, O. N., & Vikman, U. (2013). Workfare for the old and long-term unemployed. *Labour Economics*, 25, 25-34.

<sup>4</sup> "The first broad lesson from the Swedish experience thus seems to be that the use of programs predominantly as 'parking slots' for the unemployed and as gateways to renewed entitlement has, maybe unsurprisingly, caused job-seekers to drift into long-term unemployment and benefit dependency." – Sianesi ym. (2008)

<sup>5</sup> Nieminen, J., Kanninen, O., & Karhunen, H. (2023). The decentralization of public employment services and local governments' responses to incentives. *Journal of Economic Geography*.

<sup>6</sup> Mörk, E., Ottosson, L., & Vikman, U. (2022). To work or not to work? Effects of temporary public employment on future employment and benefits.

työllistettyinä olleista. Kuviossa hetkellä 0 johtuva kasvu työllisyydessä liittyy velvoitetyön alkamiseen. Osa velvoitetyön alkamista seuraavien vuosien työllisyydestä on uusia velvoitetyöllistämisiäjaksoja.



Kuvio 1 Velvoitetyössä aloittaneiden pääasiallinen toiminta ennen- ja jälkeen työllistymisvuoden.

## Työllistämiselvoite

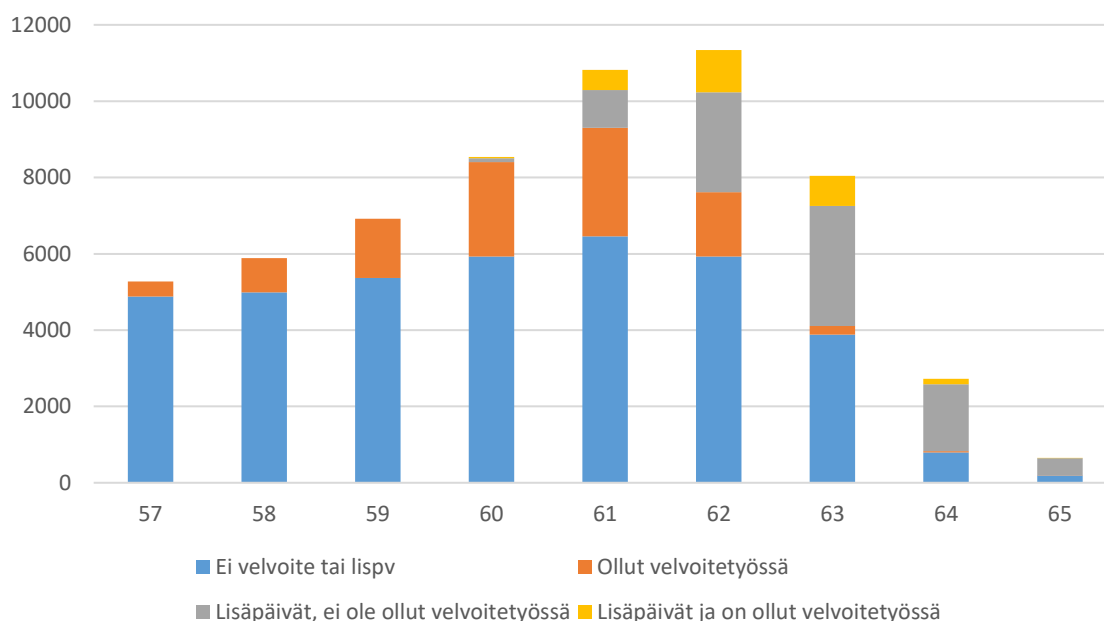
Valtiovarainministeriö arvioi velvoitetyöllistämisen poiston vaikutuksia suhteessa hallituskauden alussa voimassa olleeseen lainsäädäntöön. Hallituksen esityksen 73/2023 keskeinen yhtymäkohta liittyy työssäoloehdon pidentämiseen 6 kuukaudesta 12 kuukauteen. Muutos kaksinkertaistaisi velvoitetyöllistämiseen liittyvien työllistämisiäjaksoiden kestot. Esityksen julkista taloutta koskevissa arvioinneissa yhteyttä velvoitetyöhön on kuvattu ehdollisena sille, hyväksytäänkö hallituksen ohjelmassa sovittu vuonna 2024 esiteltävä työttömyysturvaesitys.

Velvoitetyöllistämisen volyymin ja siihen liittyvien ansiopäivärahan maksupäivien arvioimiseen liittyy haasteita, jotka johtuvat eläkeiän noususta ja työttömyysturvan lisäpäivien poistosta. Velvoitetyössä on aloittanut vuosina 2016–2019 vuosittain 3 000–3 800 henkilöä, mutta määrän on perusteltua odottaa kasvavan. Hallituksen esityksessä 62/2022 on arvioitu lisäpäivien poiston kasvattavan velvoitetyöllistettyjen varantoa keskimäärin noin 1 000 henkilöllä. Koska työllistämisiäjaksot ovat kestoltaan kuuden kuukauden mittaisia vastaisi 1000 henkilön varannon kasvu vuosittaisten jaksoiden kasvua 2000:lla.

Finanssivalvonnan ja työnvälitystilaston rekisteritietoja yhdistelemällä voidaan arvioida, että yhden henkilön vuosittainen muutos velvoitetyöllistettyjen määrässä on yhteydessä 3,4 henkilön ansioturvan saantiin työllistämistä seuraavina vuosina<sup>7</sup>. Tämä johtuu siitä, että velvoitetyöllistettyjen ansiopäiväraha-kaudet ovat huomattavasti keskimääräistä pidempiä ja johtavat useissa tapauksista työttömyysturvan lisäpäiville. Velvoitetyössä aloittaneiden ja velvoitetyöhön osallistuneiden ansiopäivärahan saajien varannon yhteyttä voi hahmottaa kuviossa 2, jossa on kuvattu 57 vuotta täyttäneiden ansiopäivärahan saajien lukumääriä sen mukaan, onko henkilö osallistunut aiemmin työllistämiselvoitteen perusteella järjestettyyn työhön. Vaikka vuosittaisia aloituksia oli 2016–2019 ajanjaksolla 3 000–3 800 vuosittain oli ansiopäivärahan saajista 2019 noin 12 700 henkilöllä taustallaan aikaisempi työllistämiselvoitteen perusteella järjestettyyn työhön osallistuminen. Tämä voidaan nähdä kuviossa 2, jossa on kuvattu maksettuja ansiopäivärahopäiviä

<sup>7</sup> Arvio perustuu vuosina 2017–2019 ansiopäivärahaa saaneisiin henkilöihin jotka olivat aloittaneet velvoitetyöllistettyinä edellisen 5 vuoden aikana.

henkilövuosina luokiteltuna sen mukaan, onko henkilö ollut aiemmin työllistämisveloitteen perusteella järjestetyssä työssä tai onko henkilö lisäpäivillä ja on ollut aiemmin työllistettynä veloitteen perusteella tai onko henkilö työttömyysturvan lisäpäivillä, mutta ei ole ollut veloitteen perusteella järjestetyssä työssä.



*Kuvio 2 Vuonna 2019 ansiopäivärahaa saaneet henkilöt (henkilövuodet) luokiteltuna sen mukaan onko henkilö osallistunut samana tai aiempina vuosina kunnan veloitetyöllistämiseen tai onko henkilö lisäpäivillä tai näiden yhdistelmä. Lähdeaineistoina Finanssivalvonnan maksuaineisto ja työnvälitystilaston rekisteriaineisto.*

Työttömyysturvan lisäpäivien poistumisen myötä on odotettavaa, että työttömäksi päätyy aiempaa harvempi koska lisäpäiväoikeuden poisto vaikuttaa irtisanomisten kohdentumiseen. Lisäpäiväoikeuden päättymisen vuoksi päivärahalta putoamassa olevista työttömistä merkittävä osa osallistuisi uudelle työllistämisjaksolle tai uudistaisi päivärahaoikeuden työllistymistä edistävässä palvelussa. Lisäpäivien poiston voidaan arvioida lyhentävän päivärahakauden kestoja koska enimmäisaika rajautuu 500 päivään. Vuonna 1953 syntyneille tehdyn tarkastelun perusteella veloitetyöllistämistä seurasi keskimäärin 480 maksupäivän ansiopäivärahan saanti, kun työttömyysturvan lisäpäiviä ei huomioida.

Vuosittain veloitetyössä aloittavien 5 400 henkilön volyyymi vaikuttaisi staattisesti arvioituna noin 10 000 henkilön päivärahaoikeuteen keskimäärin vuoden aikana<sup>8</sup>. Osa veloitetyössä aloittaneista työllistyy ainakin hetkellisesti avoimille työmarkkinoille, mistä johtuen oletetaan, että 15% olisi täyttänyt työssäoloehdon myös siinä tapauksessa, että veloitetyöllistäminen ei kerryttäisi työssäoloehdot. Pohjana työllisyysvaikutusarviolle käytetään siten 8 500 henkilövuoden varantoa ansiopäivärahan saajina<sup>9</sup>.

Työllisyysvaikutusarvio johdetaan päivärahaoikeuteen liittyvästä bruttokorvausasteen muutoksesta. Kannustinten muutosta arvioidaan siis verrattuna siihen, että työtön saisi ansiopäivärahan sijaan työmarkkinatukea. Työllistämisveloitteen poistamiseen voi liittyä huomattavia ennakoitavia vaikutuksia eli

<sup>8</sup>  $480 * 5400 / 258 = 10\,046$

<sup>9</sup> Arvion 15% perustuu veloitetyössä aloittamista seuraavien kuukausien palkkatuloista (tulorekisteri) johdettuihin työssäoloehtoihin ja tietoon ansiopäivärahan saannista (finanssivalvonnan maksuaineisto). Arvio on luonteeltaan suuntaa antava. Myös kuviosta 1 havaitaan että veloitetyöhön osallistuneista vuoden viimeisellä viikolla on töissä noin 10–15%.

muutoksen piirissä olevat henkilöt todennäköisesti muuttavat työnhakukäyttäytymistään jo huomattavasti ennen päiväraha-oikeuden päättymistä tai jo ennen sen alkamista/työttömäksi jäämistään. Toisaalta uudistuksen kohderyhmän työllistymisen edellytykset voivat olla keskimääräistä heikkomat, jolloin valittu jousto yliarvoisi vaikutuksia.

Päivärahan keskimääräinen korvausaste laskee 51% prosenttia. Tatsiramosin ja Van Oursin (2014) kansainvälisessä tutkimuskatsauksessa havaitaan bruttokorvausten joustojen vaihtelevan välillä 0,4–1 välillä<sup>10</sup>. Schmiederin ja Wachterin (2016) katsausartikkelissa Eurooppaan sijoittuvissa tutkimuksissa havaitaan joustoja 0,15 – 2 väliltä (keskiarvo 0,97)<sup>11</sup>.

Uusitalon ja Verhon (2010) tutkimuksessa joustoksi arvioidaan 0,8<sup>12</sup>. Jouston 0,8 soveltamista voidaan perustella sillä, että tulos on lähellä kv-katsausten keskiarvoa, tulos koskee Suomea ja tulos on johdettu uudistuksessa, jonka kohderyhmä oli pitkän työhistorian omaavat työttömäksi jääneet, jolloin kohderyhmän ikä oli keskimäärin 50,1 vuotta. Soveltamalla joustoa 0,8 päivärahan tason ja työttömyyden keston suhteen, työllisyyden arvioidaan vahvistuvan noin 3 500 työllisellä<sup>13</sup>. Vastaavasti työllistettävien varanto laskisi työllistettävien määrän verran.

Arviota voi suhteuttaa työttömyysturvan lisäpäivien poistolle laadittuun arvioon, jonka arviointi perustuu luotettavalla tutkimusasetelmalla toteutettuun ja muutoksen arviointiin melko täsmällisesti soveltuvaan kotimaiseen tutkimukseen. Työttömyysturvan lisäpäivien poiston arviointiin vahvistavan avoimille työmarkkinoille työllistymistä noin 7 900 työllisellä<sup>14</sup>. Siten eri tavoin arvioitu 3 500 työllisen vaikutus vastaisi noin 45% lisäpäivien poistolle arvioidusta vaikutuksesta. Käytännössä työllistymisvelvoite tuottaa vastaavan turvan kuin työttömyysturvan lisäpäivät mutta edellyttää osallistumista päiväraha-kauden pituuteen suhteutettuna lyhytkestoiseen työhön.

Nivalainen ja Ilmakunnas (2023) tutkivat vuoden 2017 eläkeuudistuksen vaikutuksia. Tutkimuksen mukaan eläkeiän nousu 3 kuukaudella kasvatti työttömien osuutta noin 6%-yksiköllä vanhan ja uuden eläkeiän välillä<sup>15</sup>. Vuoteen 2019 nähden vanhuuseläkeiän alaraja nousee 63 vuodesta ja 6 kuukaudesta 65 vuoteen vuosikymmenen loppuun mennessä. Vanhuuseläkeiän nousulla on pitkällä aikavälillä kasvava vaikutus velvoitetöytäytymiseen ja muihin ikäsidonnaisiin poikkeuksiin liittyviin kustannuksiin<sup>16</sup>. Toisaalta työttömyysturvan lisäpäivien poistuminen todennäköisesti vähentää työttömyysturvaa yli vanhuuseläkeiän alarajan saavien määrää, jolloin eläkeiän nousun vaikutus työttömien määrään voi olla jatkossa edellä todettua pienempi.

## Työssäoloehdon kertyminen palvelusta

<sup>10</sup> Tatsiramos, K., & Van Ours, J. C. (2014). Labor market effects of unemployment insurance design. *Journal of economic surveys*, 28(2), 284-311.

<sup>11</sup> Schmieder, J. F., & Von Wachter, T. (2016). The effects of unemployment insurance benefits: New evidence and interpretation. *Annual Review of Economics*, 8, 547-581.

<sup>12</sup> Uusitalo, R., & Verho, J. (2010). The effect of unemployment benefits on re-employment rates: Evidence from the Finnish unemployment insurance reform. *Labour Economics*, 17(4), 643-654.

<sup>13</sup>  $8500 * 0,8 * 0,51 = 3468$

<sup>14</sup> HE 62/2022vp

<sup>15</sup> Nivalainen, S., & Ilmakunnas, I. (2023). Vuoden 2017 eläkeuudistus: Vanhuuseläkeiän nousun vaikutus työllisyyteen ja muihin työmarkkinatiloihin.

<sup>16</sup> Yhden kohortin ollessa noin 70 000 henkilöä, vaikutus työttömien olisi noin 1,5 [uuden ja vanhan eläkeiän väli] \* 70 000 [keskim. kohortti] \* 0,06 [vaikutus] = 6300 henkilöä.

Työssäoloehdon kertymisestä työllistymistä edistävästä palvelusta ei ole suoraan käytettävissä olevaa rekisteritietoa. Selvityksessä eläkeuudistuksessa sovittujen lisäpäiväoikeuteen ja ikääntyneiden aktivointiin tehtyjen muutosten vaikutuksista velvoiteoikeuden jälkeen 60 vuotta täyttäneistä 195 henkilöä osallistui työllistymistä edistäviin palveluihin vuonna 2017<sup>17</sup>. Lisäpäivien poistumisesta ja alimman vanhuuseläkeiän noususta seuraa että, palveluihin liittyvä velvoite laajenee koskemaan 60-64 täyttäneitä vuosikymmenen loppuun mennessä. Velvoitteen piirissä olevien voitaisiin siis arvioida nelinkertaistuvan vuoteen 2017 nähden jolloin palvelussa työssäoloehdon täyttävien määräksi voitaisiin arvioida 800 henkilöä vuodessa. Vastaava kasvu aloituksissa kasvattaisi ansiopäivärahan saajien varantoa noin 1 500 henkilöllä<sup>18</sup>. Soveltamalla bruttokorvausasteen muutosta koskevaa joustoa, kuten velvoitetöyön osalta, työllisyyden voidaan arvioida vahvistuvan noin 600 henkilöllä.

### **Päivärahan tason tarkistamista koskeva suojaääntö**

Ansiopäivärahan tasoa ei tarkisteta uudelleen, mikäli 58 vuotta täyttäneen päivärahan taso alenisi tarkistuksen yhteydessä. Suojasäännöllä on siten vaikutus päivärahan tasoon ja työllistymisen kannusteisiin. Tämän suojaäännön merkitysestä päivärahan tasoon ei ole käytettävissä rekisteritietoa, jonka perusteella vaikutuksia pystyttäisiin suoraan arvioimaan.

Tulorekisterin palkkatietojen ja Finanssivalvonnan maksuaineiston vakuutuslaskoja vertaamalla voidaan karkeasti arvioida suojaäännön merkitystä. Tämän arvioinnin perusteella suojaääntö tuottaisi arviolta 7 % korkeamman päivärahan tason, kuin mikä enimmäisaikalaskurin nollautumista edeltänyt palkkataso olisi mahdollistanut. Vuonna 2019 58 vuotta täyttäneille ja sitä vanhemmille korvatuista työttömyysturvapäivistä vähennettynä muihin ikäsidonnaisiin poikkeuksiin liittyvät maksupäivät, voidaan bruttokorvausasteen muutoksesta johtaa noin 1 000 henkilön työllisyysvaikutus<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> [https://ek.fi/wp-content/uploads/selvitys-elakeuudistuksessa-sovittujen-lisapaivaoikeuteen-ja-ikaantyneiden-aktivointiin-tehtyjen-muutosten-vaikutuksista\\_final.pdf](https://ek.fi/wp-content/uploads/selvitys-elakeuudistuksessa-sovittujen-lisapaivaoikeuteen-ja-ikaantyneiden-aktivointiin-tehtyjen-muutosten-vaikutuksista_final.pdf)

<sup>18</sup>  $800 * 480 / 258 = n. 1\ 500$

<sup>19</sup> Muihin ikäsidonnaisiin poikkeuksiin liittyen päällekkäisyyttä vähennetään 39% kaikista +57 vuotta täyttäneiden maksupäivistä (henkilövuosina):  $(1-0.39) * 28\ 427 * 0,07 * 0,8 = 971$