Marjaana Maisonlahti 13.12.2024 VN/15975/2021

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Sosiaali- ja terveysministeriön selvitys työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Tausta

Eduskunnan hallituksen esityksen HE 62/2022 vp (hallituksen esitys eduskunnalle 55 vuotta täyttäneiden työllisyysasteen nostamista koskevaksi lainsäädännöksi) johdosta antamaan vastaukseen EV 97/2022 vp sisältyy lausuma, jonka mukaan

> *Eduskunta edellyttää, että hallitus seuraa tarkasti lisäpäiväoikeuden asteittaisen poistamisen ja alaikärajan nostamisen sekä muutosturvaan tehtyjen muutosten vaikutuksia 55 vuotta täyttäneiden työllisyyden kehittymiseen sekä antaa työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle edellä mainituista seikoista selvityksen vuoden 2024 loppuun mennessä.*

Lausumassa tarkoitetussa kokonaisuudessa työttömyysturvalakia, lakia julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta ja eräitä muita lakeja muutettiin 8.7.2022 vahvistetuilla laeilla 669-673/2022, jotka tulivat voimaan pääsääntöisesti 1.1.2023. Muutosten tarkoituksena on edistää 55 vuotta täyttäneiden työllisyysastetta sekä parantaa heidän työmarkkina-asemaansa ja työssä jaksamistaan.

Tässä tarkoituksessa vuosina 1963 ja 1964 syntyneiden kohdalla työttömyysturvan niin kutsutun lisäpäiväoikeuden ikärajaa korotettiin, ja vuonna 1965 tai sen jälkeen syntyneillä ei enää ole oikeutta työttömyyspäivärahan lisäpäiviin.

Kokonaisuuteen sisältyvä uusi muutosturvamalli, joka koskee vähintään viisi vuotta saman työnantajan palveluksessa olleita, tuotannollisilla tai taloudellisilla syillä irtisanottuja 55 vuotta täyttäneitä palkansaajia. Malli on tarkoitettu tukemaan 55 vuotta täyttäneiden työllisyyttä ja edistämään työttömyysjaksojen lyhentämistä muutosturvakoulutuksen, muutosturvarahan ja niiden rahoittamiseksi kerättävän irtisanovan työnantajan muutosturvamaksun kautta.

Samalla uuteen muutosturvakokonaisuuteen oikeutettujen oikeutta työsopimuslaissa tarkoitettuun työllistymisvapaaseen pidennettiin.

Hallituksen esityksessä HE 62/2022 vp olevassa taulukossa 6 kuvattiin lisäpäiväoikeuteen esitetyn muutoksen ja 55 vuotta täyttäneiden uuden muutosturvakokonaisuuden kohdentumista ikäluokittain seuraavasti.

Syntymävuosi	**1957—1960**	**1961—1962**	**1963**	**1964**	**1965—**
Nykytila	Oikeus lisäpäiviin, jos täyttänyt 61 vuotta ennen enimmäisajan päättymistä	Oikeus lisäpäiviin, jos täyttänyt 62 vuotta ennen enimmäisajan päättymistä	Oikeus lisäpäiviin, jos täyttänyt 62 vuotta ennen enimmäisajan päättymistä	Oikeus lisäpäiviin, jos täyttänyt 62 vuotta ennen enimmäisajan päättymistä	Oikeus lisäpäiviin, jos täyttänyt 62 vuotta ennen enimmäisajan päättymistä
Lisäpäiväoikeus (ehdotus)	Ei muutosta lisäpäiväoikeuteen	Ei muutosta lisäpäiväoikeuteen	Oikeus lisäpäiviin, jos täyttänyt **63** vuotta ennen enimmäisajan päättymistä	Oikeus lisäpäiviin, jos täyttänyt **64** vuotta ennen enimmäisajan päättymistä	Ei oikeutta lisäpäiviin
Muutosturva (ehdotus)	Oikeus muutosturvakoulutukseen ja muutosturvarahaan sen ehtojen täyttyessä[1]. Suuri osa näistä ikäluokista on jo vanhuuseläkkeellä vuonna 2023.	Oikeus muutosturvakoulutukseen ja muutosturvarahaan sen ehtojen täyttyessä.	Oikeus muutosturvakoulutukseen ja muutosturvarahaan sen ehtojen täyttyessä.	Oikeus muutosturvakoulutukseen ja muutosturvarahaan sen ehtojen täyttyessä.	Oikeus muutosturvakoulutukseen ja muutosturvarahaan sen ehtojen täyttyessä. 1968 ja sen jälkeen syntyneet täyttävät 55 vuotta 1.1.2023 jälkeen.

Muutosten voimaan tulon jälkeen, vuoden 2023 aikana, aluksi muutosten vaikutuksia seurattiin tilastotietojen avulla. Vuodelta 2023 seurattavia tietoja olivat esimerkiksi vuonna 1963 syntyneiden työttömyyspäivärahan enimmäismaksuajan alkavuus, sillä kyseisenä vuonna syntyneelle olisi ennen muutosta voimassa olleiden säännösten perusteella voinut syntyä lisäpäiväoikeus vuonna 2023 alkavan työttömyyspäivärahan enimmäisajan perusteella (tässä ikäryhmässä enimmäisaika on usein 500 päivää).

Samoin vuodelta 2023 seurattiin tilastotietojen perusteella muutosturvarahan maksamista koskevia päätöksiä ja muutosturvakoulutusta koskevia ratkaisuja. Myös irtisanovalle työnantajalle maksettavaksi määrättäviä muutosturvamaksuja seurattiin.

Vuodelta 2023 kertyneen tiedon perusteella linjattiin, että selvitys toteutetaan rekisteritietojen perusteella sosiaali- ja terveysministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön yhteistyönä. Tämä ratkaisu perustuu siihen, että uuden muutosturvan käyttö on jäänyt melko vähäiseksi, joskin on syytä korostaa, että muutokset ovat olleet voimassa verrattain lyhyen aikaa. Lisäksi, kuten seuraavaksi kerrotaan, lisäpäiväoikeuden ikärajan noston vaikutukset

[1] Irtisanominen tuotannollisista tai taloudellisista syistä vähintään 55-vuotiaana 1.1.2023 tai myöhemmin sekä viiden vuoden yhtäjaksoinen työhistoria saman työnantajan palveluksessa.

kohderyhmään kuuluvien työllisyyteen ja toimeentuloon realisoituvat vasta myöhemmin kuin eduskunnan lausumassa selvityksen antamiselle asetetussa määräajassa eli vuoden 2024 loppuun mennessä.

Lisäpäiväoikeuteen mahdollisesti johtavien enimmäisaikojen alkavuus vuonna 1963 syntyneillä

Lisäpäiväoikeuden alaikärajaa on vuosien saatossa korotettu useasti. Tällöin on havaittu, että lisäpäiväoikeuden menettäneissä ikäryhmissä työllisyys on vahvistunut. Työttömyysturvan lisäpäiväoikeus voi kasvattaa ikääntyneiden työttömyyttä kahta kautta. Ensinnäkin lisäpäiväoikeuden olemassaolo saattaa kohdentaa irtisanomisia nimenomaan ikääntyneisiin. Toiseksi lisäpäiväoikeuden on arvioitu saattavan heikentää ikääntyneiden työttömien uudelleentyöllistymisen todennäköisyyttä.

Aiemmin lisäpäiväoikeuden myöhentämisen ei ole havaittu johtaneen merkittävään tulotason heikentymiseen lisäpäiväoikeuden menettäneissä ikäluokissa, vaan itse asiassa ikärajojen siirtäminen on vahvistanut ikäluokkien keskimääräistä tulotasoa.[2] Lisäpäiväoikeuden myöhentäminen ei myöskään ole aiemmin johtanut siihen, että lisäpäiväoikeuden menettäneet työttömyyspäivärahan enimmäisajan täyttäneet henkilöt olisivat joutuneet pitkäksi aikaa työmarkkinatuelle. Työmarkkinatukikausien lyhyt kesto on selittynyt ikääntyneiden työttömyysturvan ja palveluiden erityissäännöksillä. Keskeisiä syitä on kolme: 1) lisäpäiväoikeuden myöhentäminen pienentää ikäryhmän työttömyysriskiä; 2) jos kuitenkin jää työttömäksi kannustimet uudelleentyöllistymiselle ovat hyvät ja työllistymisen todennäköisyys kasvaa verrattuna siihen, millainen se ilman lisäpäiväoikeuden myöhentämistä olisi ollut, ja 3) ikääntyneitä työnhakijoita koskeva erityinen etuuksien ja palveluiden turvaverkko palauttaa takaisin ansiosidonnaiselle työttömyyspäivärahalle henkilöt, jotka eivät työllisty avoimille työmarkkinoille. Erityissäännöksillä on varmistettu, että ikääntyneillä työttömillä on ollut muista ikäryhmistä poikkeavia tapoja täyttää työttömyysturvan työssäoloehto.[3]

Lisäpäiväoikeuden ikärajan nostamisesta seuraavia pitkäaikaisvaikutuksia on tutkittu vuonna 2005 voimaan tulleen muutoksen osalta.[4] Tuolloin lisäpäivien ikäraja nostettiin 55 vuodesta 57 vuoteen henkilöillä, jotka ovat syntyneet vuonna 1950 tai sen jälkeen. Muutoksella ei havaittu olleen kielteisiä vaikutuksia muutoksen kohteena olleen ikäryhmän sosioekonomiseen tilanteeseen tarkastellulla 10 vuoden kaudella.[5]

Ikääntyneiden työvoimaan osallistuminen ja työllisyys ovat kasvaneet koko 2000-luvun. Vielä 1990-luvulla ikääntyneiden työllisyysasteet erityisesti 60—64 -vuotiaiden, mutta myös 55—59 -vuotiaiden keskuudessa olivat hyvin matalia. Sen jälkeen työllisyyskehitys on parantunut vuosi vuodelta. Vahvistunut työllisyys näkyy ikäluokkien

[2] Sosiaali- ja terveysministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, valtiovarainministeriön ja Eläketurvakeskuksen muistio ”Selvitys eläkeuudistuksessa sovittujen lisäpäiväoikeuteen ja ikääntyneiden aktivointiin tehtyjen muutosten vaikutuksista” https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/6667a8a9-992f-4f2a-95e0-fd1beaacd7fa/6c10c198-075d-46fb-a818-379e05dc2020/RAPORTTI_20190927120409.pdf

[3] Kyseisistä poikkeuksista on luovuttu työttömyysturvalain muuttamisesta annetun lain L 395/2024 ja siihen liittyvän palvelulainsäädännön muutoksen L 398/2024 yhteydessä.

[4] Tomi Kyyrä, Hanna Pesola: Long-term effects of extended unemployment benefits for older workers, VATT Institute for Economic Research, VATT Working Papers 89/2017. Saatavilla: https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/148926/wp89.pdf"

[5] Tutkimuksessa verrattiin vuoden 1949 lopulla syntyneitä vuoden 1950 alussa syntyneisiin. Nämä henkilöt ovat käytännössä saman ikäisiä, mutta vuoden 1950 puolella syntyneet pääsivät työttömyysturvan lisäpäiville vasta kaksi vuotta vanhempana. Korkeamman työllisyyden myötä vuoden 1950 alussa syntyneet saivat palkkatuloja kymmenen vuoden aikana noin 22 000 euroa enemmän ja vastaavasti työttömyysetuuksia noin 11 000 euroa vähemmän kuin vuoden 1949 lopulla syntyneet. Tutkimuksessa ei havaittu negatiivisia terveysvaikutuksia, joita mitattiin maksettujen työkyvyttömyys- ja sairausetuuksien määrällä ja kuolleisuudella.

parantuneena tulokehityksenä muihin ikäluokkiin verrattuna. Positiivinen tulokehitys perustuu palkkatuloja saavien osuuden kasvuun.[6]

Työ- ja elinkeinoministeriön Työnvälitystilaston mukaan yli 55-vuotiaita työttömiä oli noin 76 300 vuoden 2023 lopussa. Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan joulukuussa 2023 edellä mainitussa ikäryhmässä työttömänä oli noin 44 000 henkilöä. Ero johtuu muun muassa siitä, että osa ikääntyneistä työttömäksi työnhakijaksi rekisteröityneistä on todellisuudessa luopunut aktiivisesta työnhausta, mikä on työvoimatutkimuksessa työttömyyden yksi kriteeri. Piilotyöttömien osuus väestöstä on ollut työvoimatutkimuksen tuoreimpien tilastojen mukaan noin kaksinkertainen 55—64-vuotiailla (3—4 prosenttia ikäluokkien väestöstä) verrattuna 25—54-vuotiaisiin.[7] Työnvälitystilaston lukujen mukaan yli 55-vuotiaiden osuus työttömistä on pysynyt melko vakaasti 25—30 prosentin välillä koko 2000-luvun. Positiivisesta työllisyyskehityksestä huolimatta ikääntyneiden työllisyysasteet Suomessa ovat selkeästi pohjoismaisia verrokkimaita alempana. Korkeaa työllisyysastetta muissa Pohjoismaissa selittää osittain korkeampi osa-aikaisen työn osuus. Ikääntyneiden työllisyyden edistämiskeinoja valmistelleen työryhmän yksimielinen kanta oli, että ikääntyneiden työvoimapotentiaalin parempi hyödyntäminen on mahdollista ja ikääntyneiden työllisyyskehitystä on tärkeää parantaa eri toimenpiteillä.[8] Ansiopäivärahan saajien määrä on 55—59-vuotiaiden ja varsinkin 60—64-vuotiaiden ikäluokissa selvästi korkeampi kuin nuoremmissa ikäluokissa, vaikka näihin ikäluokkiin kuuluvan työvoiman määrä on nuorempia ikäluokkia pienempi.[9] Peruspäivärahaa ja työmarkkinatukea yli 55-vuotiaista saa harvempi kuin nuoremmista ikäluokista.

Kuten edellä selvityksen taustassa on todettu, vuonna 1963 syntyneillä, joiden perus- tai ansiopäivärahan enimmäisaika on alkanut vuonna 2023, saattaa syntyä oikeus työttömyysturvan lisäpäiviin alkaneen enimmäisajan jatkoksi. Oikeus ratkaistaan vasta silloin, kun enimmäisaika täyttyy.

Työttömyyspäivärahan lisäpäiväoikeuden myöhentäminen koskee vuonna 1963 ja sen jälkeen syntyneitä. Vuonna 1962 syntyneellä on oikeus lisäpäiviin, jos hän on täyttänyt 62 vuotta ennen enimmäisajan päättymistä. Vuonna 1963 syntyneellä ikäraja nousee 63 vuoteen. Eduskunnalle annettavaa selvitystä valmisteltaessa on käytettävissä tilastoja vuoden 2023 ansiopäivärahan maksuista, jolloin vuonna 1963 syntyneiden osalta on vielä liian varhaista arvioida, miten ikärajan korottaminen lopulta vaikuttaa ikääntyneiden työllisyyteen.

Henkilöillä, joilla syntyy oikeus työttömyyspäivärahan lisäpäiviin, työttömyyspäivärahan enimmäisaika on tyypillisesti 500 päivää eli noin kaksi vuotta. Jos siis lisäpäiväoikeuden piiriin kuuluviin ikäluokkiin kuuluva jää työttömäksi ja päivärahan enimmäisaika 500 päivää alkaa kaksi vuotta ennen henkilön ikäluokkakohtaista lisäpäiviin oikeuttavaa ikärajaa, lisäpäiväoikeus saattaa syntyä. Ikäluokittain tarkasteltuna tämä tarkoittaa sitä, että jos vuonna 1962 syntyneen henkilön enimmäisaika 500 päivää on alkanut vuonna 2022 (jolloin henkilö on täyttänyt 60 vuotta), ehtii hän tietyissä tapauksissa täyttää 62 vuotta ennen 500 päivän enimmäisajan täyttymistä ja oikeus lisäpäiviin voi syntyä. Vuonna 1963 syntyneillä 60-vuotiaana eli vuonna 2023 alkanut enimmäisaika ei johda lisäpäiväoikeuteen, sillä ikäraja on nostettu 63 vuoteen.

Tästä seuraa, että lisäpäivien ikärajan korotuksen ensimmäisiä vaikutuksia saattaa olla mahdollista havaita vertailemalla vuonna 1962 syntyneille vuonna 2022 maksettuja työttömyyspäivärahoja vuonna 1963 syntyneille vuonna 2023 maksettuihin työttömyyspäivärahoihin.

---

[6] Ikääntyneiden työllisyyden edistämiskeinoja valmistelevan työryhmän loppuraportti, 11.3.2019. Saatavilla: https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/d2b523c5-77e2-4709-b404-b330f71deab2/f9e4ed0a-6852- 4f08-8e43-0e46ec6b50cc/JULKAISU_20190311125000.PDF

[7] Piilotyöttömiä koskevia tilastoja ei ole vuoden 2020 jälkeen päivitetty, joten kappaleessa on esitetty tuoreimmat käytettävissä olevat tiedot.

[8] ibid.

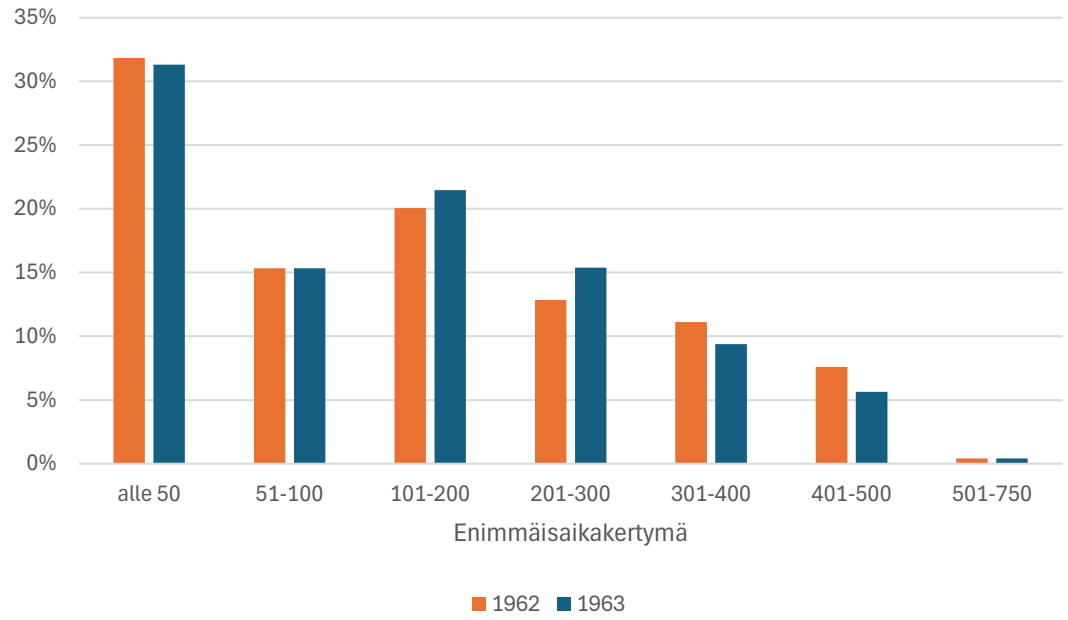
[9] Tilasto Suomen työttömyysturvasta 2019.

Finanssivalvonnan rekisteritietojen mukaan vuonna 2022 ansiopäivärahakausi alkoi[10] yhteensä 1 632:lla vuonna 1962 syntyneellä henkilöllä. Vastaavasti vuonna 2023 ansiopäivärahakausi alkoi yhteensä 2 537:lla vuonna 1963 syntyneellä henkilöllä. Yhteensä vuonna 1962 syntyneille maksettiin ansiopäivärahaa noin 1,0 milj. päivältä vuonna 2022 ja vuonna 1963 syntyneille noin 0,9 milj. päivältä vuonna 2023.

Kuviossa 1 on esitetty ansiopäivärahan saajien enimmäisaikakertymän jakauma vuoden lopun tilanteessa 1962 syntyneille vuonna 2022 ja 1963 syntyneille vuonna 2023. Vertailu ei paljasta olennaisia eroja kahden syntymävuosikohortin välillä.

Toistaiseksi käytettävissä olevien rekisteritietojen perusteella ei voida sanoa, että ansiopäivärahan alkavuus tai saaminen olisi vähentynyt 60-vuotiailla lisäpäiväoikeuden noston myötä. Erot alkaneiden lukumäärissä ja korvattujen päivien määrässä vaikuttavat toistaiseksi normaalilta vuosien väliseltä vaihtelulta, jota selittää muun muassa suhdannetilanne. Käytettävissä olevien tietojen perusteella ei toisin sanoen voida vielä tehdä päätelmiä lisäpäiväoikeuden myöhentämisen työllisyysvaikutusten toteutumisesta.

Kuva 1 Ansiopäivärahan saajien enimmäisaikakertymän jakauma vuoden lopussa, vuonna 1962 syntyneillä vuoden 2022 lopussa ja 1963 vuoden 2023 lopussa. Lähde: Finanssivalvonta



Muutosturvaoikeudesta

Muutosturvakoulutus

Aineiston kuvaus

Tässä selvityksessä käytettävät työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan tilastot perustuvat TE-toimistojen ja kuntakokeilujen käytössä olevaan URA-asiakastietojärjestelmään ja sen tietokannasta saataviin tietoihin. Selvityksen kohderyhmään kuuluvien asiakkaiden tietoja on mahdollista tarkastella nimenomaisesti laajennettuun (55 vuotta täyttäneiden) muutosturvaan oikeutetuille asiakkaille annettujen työvoimapoliittisten lausuntojen määriä. Kullekin laajennettuun muutosturvaan oikeutetulle asiakkaalle on annettu lausunto 0CA, jonka myötä on mahdollista määritellä sen kohderyhmän koko, joka täyttää muutosturvarahan ja –koulutuksen saamiseksi asetetut edellytykset.

[10] Lukumäärät on laskettu vertaamalla edelliseen vuoteen. Uudeksi saajaksi on katsottu henkilö, jolle ei ole maksettu ansiopäivärahaa edellisenä vuotena. On kuitenkin mahdollista, että joukossa on joitakin henkilöitä, joilla on yli vuoden katko edellisestä ansiopäivärahamaksusta, mutta enimmäismaksuaika ei ole alkanut alusta.

Työvoimapoliittinen lausunto 0EA on annettu kaikille niille laajennettuun muutosturvaan oikeutetuille henkilöille, jotka ovat aloittaneet palveluun sisältyvän vapaaehtoisen muutosturvakoulutuksen.

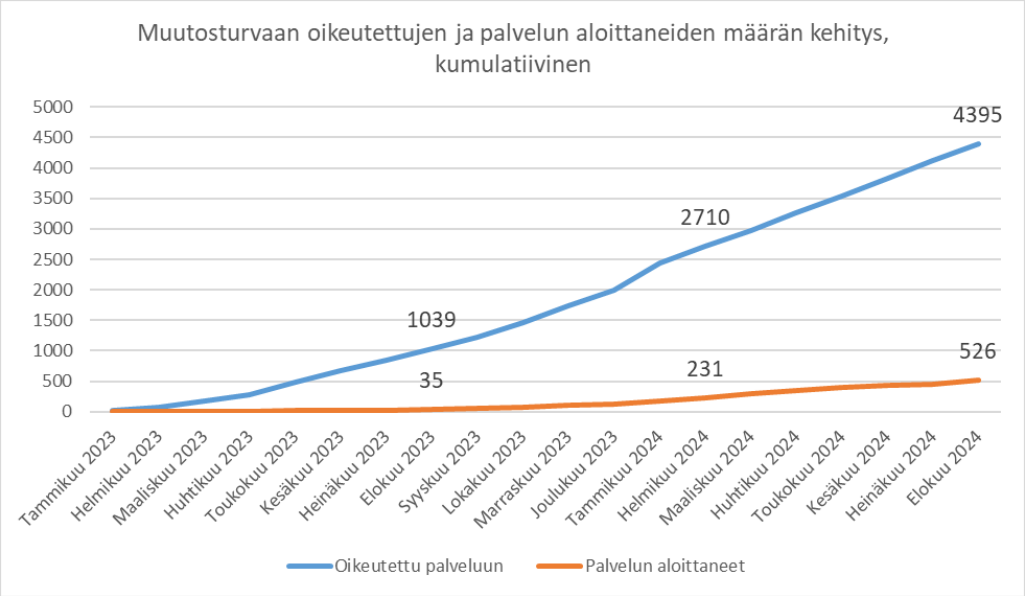
Tilastot sisältävät kaikki aikavälillä 1.1.2023-30.8.2024 annetut laajennettuun muutosturvaan liittyvät myönteiset työvoimapoliittiset lausunnot. Joissain tapauksissa yhdelle muutosturvaan oikeutetulle asiakkaalle on saatettu antaa kaksi tai useampi yllä mainittu muutosturvalausunto. Nämä yhdelle henkilölle annetut useammat lausunnot on poistettu aineistosta, jotta tilastoista ilmenee asiakasmäärä, joka kuuluu selvityksen kohderyhmään edellä mainitulla aikavälillä. On hyvä huomioida, että työvoimapoliittisten lausuntojen antamisessa on viivettä, joka johtuu työnhakuun liittyvien asioiden käsittelyyn menevästä ajasta. Siksi on todennäköistä, että aineistossa ei ole mukana niitä työnhakijaksi rekisteröityneitä ja laajennetun muutosturvan kohderyhmään kuuluvia asiakkaita, jotka ovat aloittaneet työnhakunsa aivan tarkasteluajanjakson lopulla eivätkä siten olleet vielä saaneet muutosturvalausuntoa tarkasteluajanjakson sisällä. Tämä asiakasmäärä on enimmilläänkin vähäinen (arviolta 10-40 asiakasta) eikä niiden puuttuminen tuo aineistoon tai selvityksen johtopäätöksiin merkittävää epävarmuutta.

Kohderyhmän koko, asiakasmäärien kehitys ja alueellinen jakauma

Selvityksen tarkasteluajanjaksolla laajennetun muutosturvan edellytykset täytti kaiken kaikkiaan 4 921 TE-palvelujen asiakkaaksi rekisteröitynyttä asiakasta. Muutosturvakoulutuksen suosio jäi kohderyhmässä silti hyvin alhaiseksi, koska laajennetun muutosturvan edellytykset täyttäneistä asiakkaista vain 526 (12 %) aloitti oikeuksiinsa kuuluvan vapaaehtoisen muutosturvakoulutuksen. Palvelun aloittamisen vähäisen suosion taustalla saattaa vaikuttaa moniakin tekijöitä, kuten asiakkaiden alhainen luottamus omiin työllistymismahdollisuuksiin varsinkin eläkeikää lähellä olevien keskuudessa tai asiakkaita kiinnostavien koulutusmahdollisuuksien vähäisyys. Palvelun alhaiseen suosioon vaikuttavien taustatekijöiden tarkempi analyysi vaatisi kuitenkin erillisen laadullisen tutkimuksen laatimista myöhemmin.

Laajennetun muutosturvan edellytykset täyttävien asiakasmäärien kumulatiivinen kehitys on ollut selvityksen tarkasteluajanjakson aikana melko tasaista, tosin jatkuvasti kiihtyvä (Kuva 2). Palvelun voimaantulon ensimmäisten kuukausien aikana kohderyhmän asiakasmäärä karttui keskimäärin noin 70 asiakkaalla kuukaudessa. Tämän jälkeen aina syksyyn 2023 saakka uusien asiakkaiden määrä kasvoi hieman alle kahdella sadalla asiakkaalla kuukaudessa. Lokakuusta 2023 selvityksen tarkasteluajanjakson loppuun asti asiakasmäärä kasvoi lähes 290 asiakkaan kuukausivauhtia tahdin vielä kiristyessä hieman vuoden 2024 aikana. Tämä kuvastaa hyvin sitä, miten uuden palvelukonseptin omaksuminen ja sen vakiintuminen henkilöasiakaspalvelussa työskentelevien virkailijoiden käytäntöihin vaatii oman aikansa. Myös yli 55-vuotiaiden työttömyyden kehitys selittää asiakasmäärien kehitystä jossain määrin. Yli 55-vuotiaiden työttömyys nousi etenkin vuoden 2023 lopulla, ja samalla kyseiseen ikäryhmään kuuluneiden asiakkaiden alkaneet työnhakujaksot kasvoivat selvästi. Vuoden 2024 puolella niin yli 55-vuotiaiden työttömyyskehitys kuin alkaneiden työnhakujaksojen määrät ovat olleet vuoden 2023 loppua alhaisemmalla tasolla, vaikka laajennetun muutosturvan asiakasmäärien kehitys on vuonna 2024 ollut tarkasteluajanjakson suurinta.

Kuva 2. Palveluun oikeutettujen ja palvelun aloittaneiden asiakasmäärien kehitys.



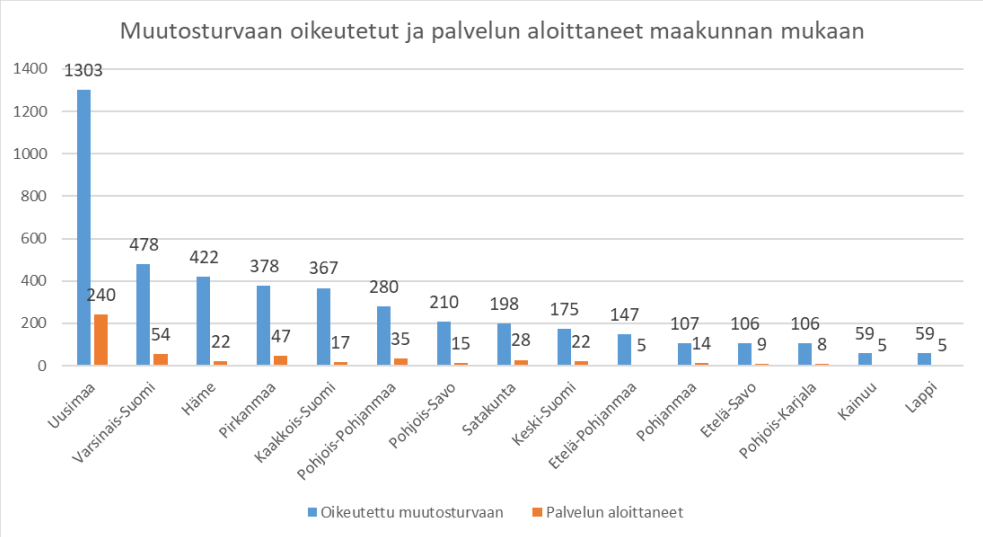
Lähde: URA-asiakastietojärjestelmä/Työ- ja elinkeinoministeriö

Myös muutosturvakoulutuksen aloittaneiden kohdalla tilanne on yllä kuvatun kaltainen. Palvelua koskevan lainsäädännön voimaantulon jälkeisenä aikana asiakasmäärien kehitys oli vähäistä verrattuna selvityksen tarkasteluajanjakson jälkipuoliskoon. Voimaantulon jälkeisen ensimmäisen vuoden aikana laajennettuun muutosturvaan sisältyvän muutosturvakoulutuksen aloitti kuukaudessa vain noin 13 siihen oikeutettua asiakasta. Tämä näkyy esimerkiksi siinä, että vuoden 2023 aikana palvelun aloittaneet asiakkaat muodostavat vain neljänneksen (25 %) kaikista selvityksen tarkasteluajanjaksolla muutosturvakoulutuksen aloittaneista, vaikka ajanjaksona se käsittää yli puolet selvityksessä mukana olevasta tarkasteluajanjaksosta. Vuoden 2024 puolella muutosturvakoulutuksen aloitti keskimäärin 50 asiakasta kuukaudessa.

Kohderyhmän alueellista jakaumaa tarkasteltaessa huomataan laajennettuun muutosturvaan oikeutettujen asiakasmäärien painottuvan voimakkaasti Etelä-Suomen suurimpiin maakuntiin ja etenkin Uudellemaalle (Kuva 3). Tämä on odotettua, sillä Etelä-Suomen suurimmissa maakunnissa on suurimmat asiakasmäärät myös varttuneiden (yli 55-vuotiaat) ikäryhmissä. Uusimaa on laajennettuun muutosturvaan oikeutettujen asiakasmäärien lisäksi myös suurin maakunta muutosturvakoulutuksen aloittaneiden lukumäärän ja palvelun suhteellisen suosion osalta. Selvityksen tarkasteluajanjaksona 1 303 laajennettuun muutosturvaan oikeutetusta asiakkaasta yhteensä 240 aloitti muutosturvakoulutuksen, mikä vastaa 18 % kaikista Uudenmaan kohderyhmään kuuluvista asiakkaista. Uudenmaan muutosturvakoulutuksen suosion tasoa selittää ainakin maakunnan muuta maata korkeampi koulutustaso, huomioiden, että muutosturva-koulutuksen aloittaminen on suositumpaa korkeasti koulutettujen keskuudessa.

Muutosturvakoulutuksen suosio on Uudenmaan lisäksi korkeimmillaan Satakunnassa (14 % maakunnan kohderyhmään kuuluvista asiakkaista aloitti palvelun), Pohjanmaalla, Keski-Suomessa ja Pohjois-Pohjanmaalla (13 %) sekä Pirkanmaalla (12 %). Vähiten suosiota muutosturvakoulutuksen aloittaminen on saavuttanut Etelä-Pohjanmaalla, missä ainoastaan kolme prosenttia laajennettuun muutosturvaan oikeutetuista asiakkaista aloitti muutosturvakoulutuksen. Myös Hämeessä ja Kaakkois-Suomessa (5 %) sekä Pohjois-Savossa (7 %) muutosturvakoulutuksen aloittaneiden osuus siihen oikeutetuista on jäänyt alhaiseksi.

Kuva 3. Palveluun oikeutettujen ja palvelun aloittaneiden alueellinen jakauma.

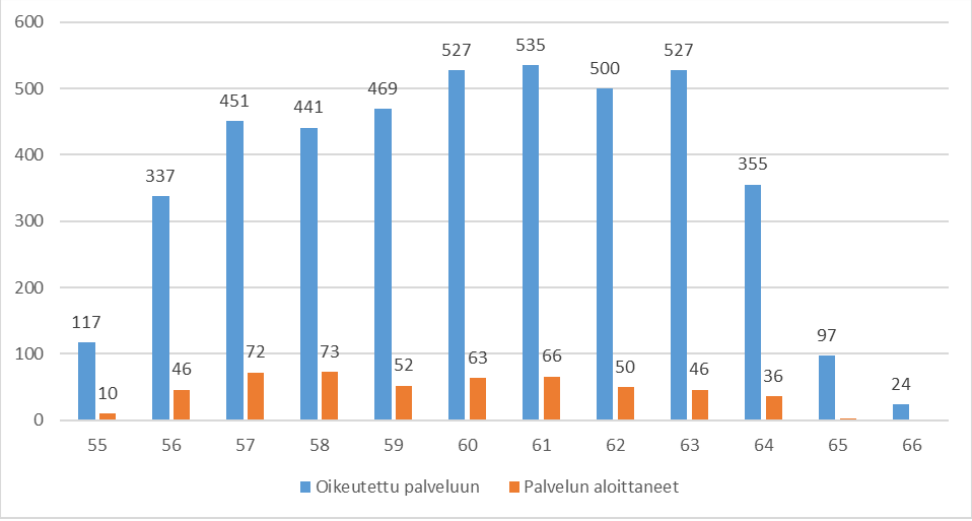


Lähde: URA-asiakastietojärjestelmä/Työ- ja elinkeinoministeriö

Kohderyhmän jakauma sukupuolen ja iän mukaan

Laajennettuun muutosturvaan oikeutetuista asiakkaista hieman yli puolet (57 %) on täyttänyt vähintään 60-vuotta (Kuva 4). Pienimmät asiakasmäärät löytyvät välittömästi muutosturvaoikeuden tuovilta alimmilta ikävuosilta, josta määrät kasvavat tasaisesti saavuttaen korkeimman tasonsa 61-vuotiaiden kohdalla (601 asiakasta). Kohderyhmään kuuluvien asiakasmäärien lasku on jyrkkää eläkeiän kynnyksellä ja heti sen jälkeen. Jakauman perusteella voi päätellä, että eläkeiän saavuttaneet eivät ole turvautuneet enää laajennetun muutosturvan tuomiin mahdollisuuksiin, vaan siirtyneet irtisanomisen myötä eläkkeelle.

Kuva 4. Palveluun oikeutetut ja palvelun aloittaneet iän mukaan.

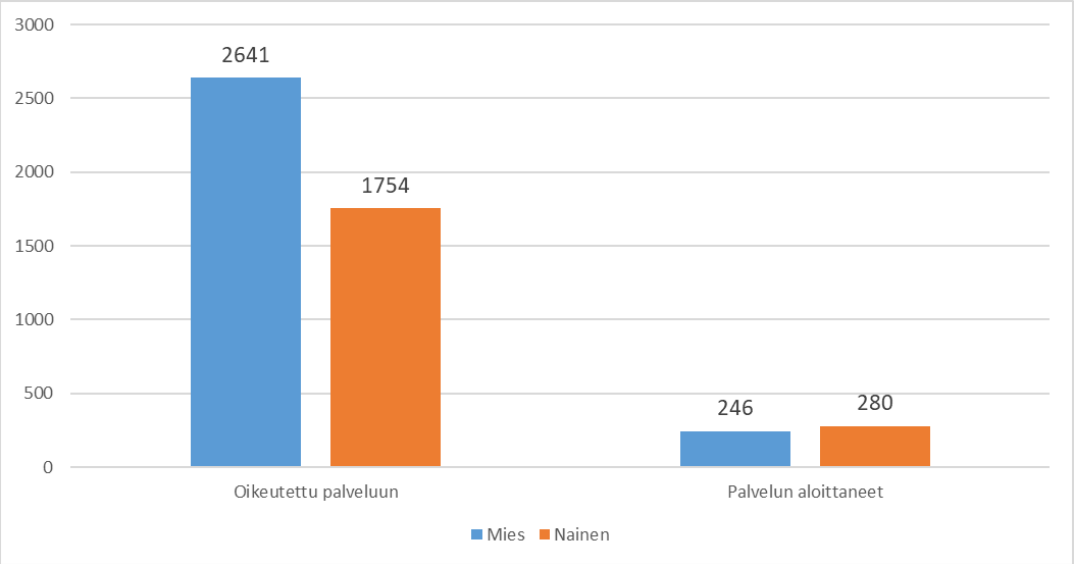


Lähde: URA-asiakastietojärjestelmä/Työ- ja elinkeinoministeriö

Selvityksessä käytettävissä olevan aineiston perusteella naiset ovat miehiä selvästi aktiivisempia muutosturvakoulutuksen hyödyntämisessä (Kuva 5). Tämä heijastelee työvoimapalveluihin osallistuvien asiakkaiden yleistä kuvaa yli 55-vuotiaiden osalta, jossa naisten osuus on keskimäärin kuusi prosenttiyksikköä miehiä korkeampi. Miehiä kuuluu selvityksen kohderyhmään lukumääräisesti naisia merkittävästi enemmän, mutta siitä huolimatta

naisia on lukumääräisesti miehiä enemmän palvelun aloittaneissa. Siinä missä naisista 16 % aloitti muutosturvakoulutuksen, miesten kohdalla vastaava luku oli 9 %. Ero syntyy erityisesti matalan koulutustason asiakkailla, joissa naisten aktiivisuus miehiin nähden on suurempaa. Korkean koulutustason asiakkailla sukupuolten välillä oleva ero pienenee merkittävästi miesten osallistumisaktiivisuuden kasvaessa.

Kuva 5. Palveluun oikeutetut ja palvelun aloittaneet sukupuolen mukaan.



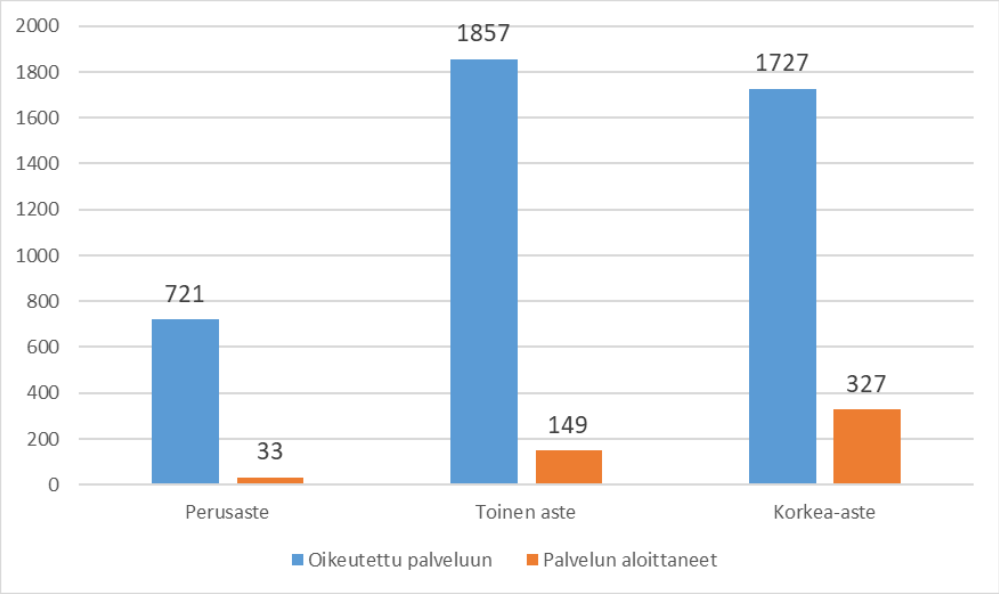
Lähde: URA-asiakastietojärjestelmä/Työ- ja elinkeinoministeriö

Kohderyhmän jakauma koulutus- ja ammattitaustan mukaan

Eniten laajennettuun muutosturvaan oikeutetuista asiakkaista omaa toisen asteen koulutuksen (Kuva 6). Näitä asiakkaita oli selvityksen aineistossa yhteensä 1 857 henkilöä, joka vastaa 38 % kaikista laajennettuun muutosturvaan oikeutetuista. Lähes yhtä paljon kohderyhmästä oli korkeasti koulutettuja asiakkaita (1 727 henkilöä). Pelkän peruskoulutuksen varassa olevia laajennettuun muutosturvaan oikeutettuja asiakkaita oli 721 henkilöä, eli selvästi muita koulutusasteita vähemmän.

Tarkasteltaessa palvelun aloittaneita asiakkaita koulutustaustan mukaan, havaitaan, että muutosturvakoulutuksen suosio kasvoi sitä mukaa, mitä korkeamman koulutustaustan asiakkaat omasivat. Muutosturvakoulutuksen suosio oli selkeästi suurinta korkeasti koulutettujen asiakkaiden kohdalla. Heistä 327 aloitti palvelun, mikä tarkoittaa, että 19 % korkeasti koulutetuista kohderyhmään kuuluvista asiakkaista aloitti muutosturvakoulutuksen. Toisen asteen koulutustason omaavien keskuudessa kahdeksan prosenttia aloitti muutosturvakoulutuksen ja perusasteen varassa olevista vain viisi prosenttia halusi hyödyntää oikeutensa muutosturvakoulutukseen. Havainto on linjassa aiempien koulutustason ja palvelujen käyttöä koskevien tarkastelujen kanssa, joiden perusteella korkeasti koulutetut osallistuvat keskimäärin useammin palveluihin kuin matalamman koulutustason omaavat henkilöt.

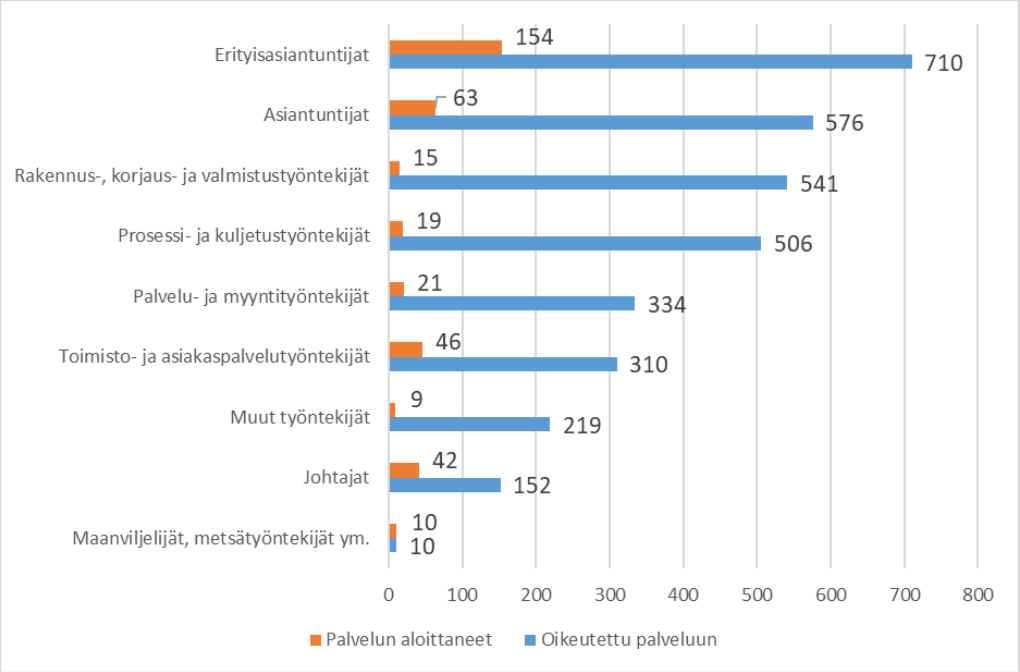
Kuva 6. Palveluun oikeutetut ja palvelun aloittaneet koulutuksen mukaan.



Lähde: URA-asiakastietojärjestelmä/Työ- ja elinkeinoministeriö

Muutosturvakoulutukseen oikeutettujen jakauma ammattiryhmittäin tarkasteltuna mukailee edellä kuvattua koulutustason mukaista jakaumaa. Ne ammattiryhmät, joissa edellytetään korkeaa koulutusta, ovat myös suurimmat yksittäiset selvityksen kohderyhmän ammattiryhmät (Kuva 7). Eniten muutosturvakoulutukseen oikeutettuja oli erityisasiantuntijoiden ja asiantuntijoiden ammattiryhmissä, yhteensä 1 286 asiakasta. Suuria asiakasryhmiä kuului myös suorittavan työn ammattiryhmiin, kuten rakennus-, korjaus- ja valmistustyöntekijöihin (576 asiakasta) sekä prosessi- ja kuljetustyöntekijöihin (506 asiakasta). Vähiten asiakkaita oli maanviljelijöiden ja metsätyöntekijöiden (10 asiakasta) sekä johtajien ammattiryhmissä (152 asiakasta).

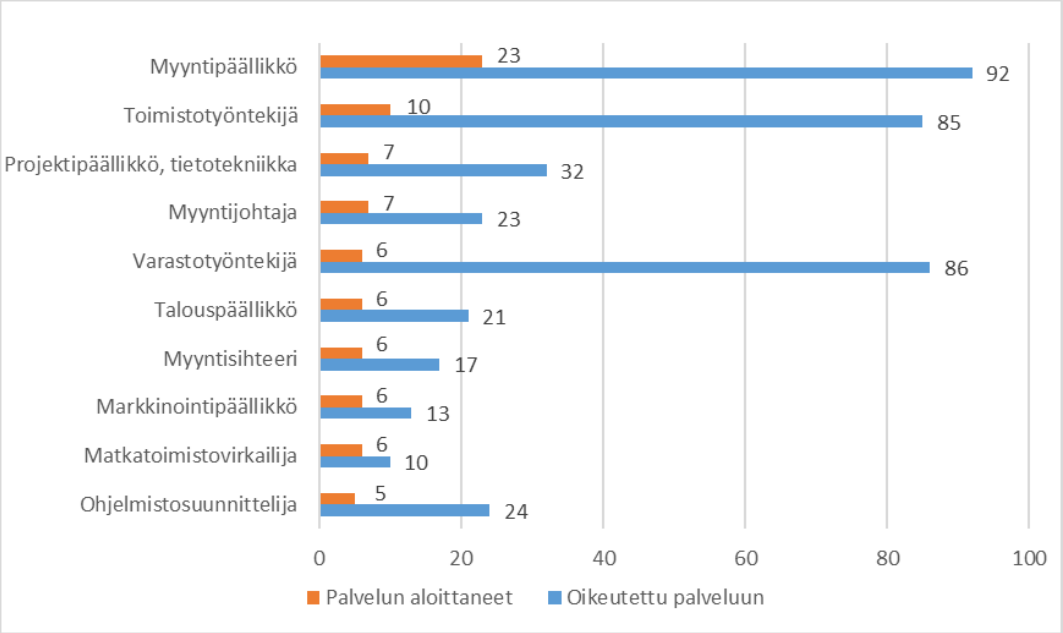
Kuva 7. Muutosturvaan oikeutetut ja palvelun aloittaneet ammattiryhmän mukaan.



Lähde: URA-asiakastietojärjestelmä/Työ- ja elinkeinoministeriö

Muutosturvakoulutuksen aloittaneet painottuivat selvästi asiantuntijatehtävien ammattiryhmiin. Tosin suhteellisesti eniten muutosturvakoulutuksen aloitti maanviljelijöiden ja metsätyöntekijöiden ammattiryhmässä, jossa jokainen palveluun oikeutettu myös aloitti koulutuksen. Toki kyseisen ammattiryhmän asiakasvolyymit olivat hyvin pieniä. Muutosturvakoulutukseen oikeutetuista johtajista yli neljännes (28 %) ja erityisasiantuntijoista hieman yli viidesosa (22 %) aloitti palvelun. Pienimmät suhteelliset koulutuksen aloittaneiden osuudet löytyivät suorittavan työn ammattiryhmistä: rakennus-, korjaus- ja valmistustyöntekijöistä vain kolme prosenttia halusi hyödyntää muutosturvakoulutukseen oikeuttavan mahdollisuutensa. Myös prosessi- ja kuljetustyöntekijöiden sekä muiden työntekijöiden ammattiryhmissä (4 %) palvelun suosio jäi hyvin vähäiseksi. Suorittavan työn ammattiryhmissä vallitseva alhainen suosio muutosturvakoulutuksen aloittamisessa saattaa johtua mm. työn suuremmasta fyysisestä kuormituksesta asiantuntijatyöhön verrattuna. Lisäksi kyseisissä tehtävissä koulutustaso on asiantuntija-ammatteja matalampi, jonka tiedetään johtavan korkeasti koulutettuja matalampaan yleiseen työvoimapalvelujen osallistumisasteeseen.

Kuva 8. Palveluun oikeutetut ja palvelun aloittaneet Top 10 ammattinimikkeen mukaan.



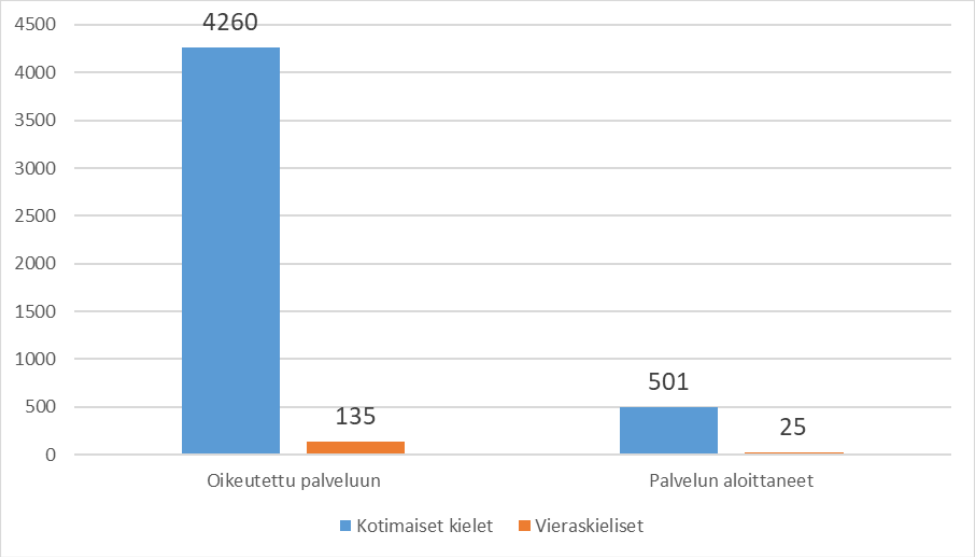
Lähde: URA-asiakastietojärjestelmä/Työ- ja elinkeinoministeriö

Myös selvityksen kohderyhmän tarkastelussa kymmenen suurimman ammattinimikkeen osalta asiantuntijatehtävät korostuvat selkeästi. Kymmenestä eniten muutosturvakoulutuksia aloittaneesta ammattinimikkeestä vain yksi (varastotyöntekijä) sijoittuu selkeästi suorittavan työn ammattiin. Kaikkien muiden kohdalla kyse on toimisto- tai asiantuntijatehtävistä, ja useimmissa ammattinimikkeissä vaatimus koulutustasolle on lähtökohtaisesti korkea. Selvityksen aineisto kokonaisuudessaan vahvistaa siten kuvaa siitä, että muutosturvakoulutuksen aloittaminen nähdään hyödyllisempänä korkeasti koulutettujen, asiantuntijatehtävissä työskentelevien asiakkaiden keskuudessa, ja päinvastoin suorittavaa työtä tekevät ja matalammin koulutetut eivät ole olleet aktiivisia muutosturvakoulutukseen oikeuttavan mahdollisuutensa hyödyntämisessä.

Kohderyhmän jakauma äidinkielen ja kansalaisuuden mukaan

Suuri enemmistö (93 %) laajennettuun muutosturvaan oikeutetuista asiakkaista olivat äidinkieleltään kotimaisia kieliä puhuvia (Kuva 8). Kaiken kaikkiaan heitä oli selvityksen aineistossa 4 260 asiakasta vieraskielisten lukumäärän ollessa 135 asiakasta. Kotimaisia kieliä äidinkielenään puhuvista vain kaksi prosenttia oli ruotsinkielisiä. Vieraskielisten suurimmat kieliryhmät olivat viron- ja venäjänkieliset, joita oli kaikista vieraskielisistä jopa 70 % eli yhteensä 94 asiakasta. Vieraskieliset olivat kuitenkin suhteellisesti aktiivisempia muutosturvakoulutuksen aloittamisessa. Vieraskielisistä laajennettuun muutosturvaan oikeutetuista asiakkaista 19 % aloitti oikeutensa mukaisen muutosturvakoulutuksen. Vastaava luku äidinkielenään kotimaisia kieliä puhuvista oli 12 %.

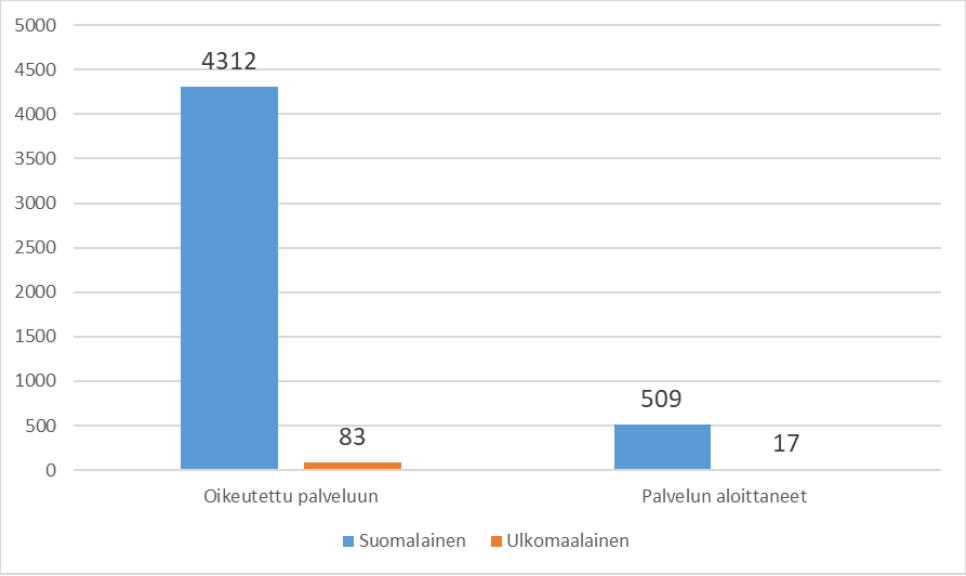
Kuva 9. Palveluun oikeutetut ja palvelun aloittaneet äidinkielen mukaan.



Lähde: URA-asiakastietojärjestelmä/Työ- ja elinkeinoministeriö

Maahanmuuttajataustaisten asiakkaiden kantaväestöä korkeampi aktiivisuus näkyy myös, kun tarkastellaan muutosturvakoulutuksen aloittaneita kansalaisuuden perusteella. Suomen kansalaisuuden omaavista asiakkaista 12 % aloitti muutosturvakoulutuksen, kun ulkomaan kansalaisista palvelun aloitti 20 %. Tämä havainto yhdessä äidinkielenään muita kuin kotimaisia kieliä puhuvien aktiivisemmasta muutosturvakoulutuksen hyödyntämisestä on samansuuntainen työvoimapalveluihin osallistumisen yleisen aktiivisuuden kanssa, jossa ulkomaalaisten osallistumisaste on kantaväestöä korkeampaa.

Kuva 10. Palveluun oikeutetut ja palvelun aloittaneet kansalaisuuden mukaan.



Lähde: URA-asiakastietojärjestelmä/Työ- ja elinkeinoministeriö

Muutosturvaraha

Aineiston kuvaus

Muutosturvarahaa koskevat tiedot perustuvat Finanssivalvonnan kuukausitilastoihin ja Finanssivalvonnalta pyydettyihin selvityksiin.

Kohderyhmän koko, asiakasmäärien kehitys ja alueellinen jakauma

Kuten edellä muutosturvakoulutuksen kohdalla on todettu, selvityksen tarkasteluajanjaksolla laajennetun muutosturvan edellytykset täytti kaiken kaikkiaan 4 921 TE-palvelujen asiakkaaksi rekisteröitynyttä asiakasta.

Kohderyhmän jakauma sukupuolen ja iän mukaan

Muutosturvarahaa on maksettu vuonna 2023 noin 5 milj. euroa yhteensä 1 338 henkilölle (ks. taulukko 1). Saajista miehiä oli noin 60 prosenttia ja naisia 40 prosenttia. Saajat jakaantuvat vuonna 2023 samassa suhteessa 55–60-vuotiaisiin ja 60–65-vuotiaisiin. Keskimääräinen maksettu muutosturvaraha vuonna 2023 oli noin 3 800 euroa, noin 4 000 euroa miehillä ja 3 400 naisilla.

Vuoden 2024 tammi-elokuussa muutosturvarahaa on maksettu noin 9,1 milj. euroa yhteensä 2 182 henkilölle (ks. taulukko 2). Saajista 61 prosenttia oli miehiä ja 39 prosenttia naisia. Saajista hieman suurempi osuus (57 %) on 60–65-vuotiaita. Keskimääräinen maksettu muutosturvaraha, noin 4 200 euroa, on jonkin verran vuotta 2023 suurempi, miehillä noin 4 500 euroa ja naisilla 3 700 euroa.

Taulukko 1 Maksetut muutosturvarahat ja muutosturvarahan saajat 2023 ikäryhmittäin ja sukupuolittain. Lähde Finanssivalvonta

	Yhteensä		Miehet		Naiset	
Ikäryhmä	**Etuudet**	**Saajat**	**Etuudet**	**Saajat**	**Etuudet**	**Saajat**
Yhteensä	5 037 261	1 338	3 199 259	801	1 838 002	537
55–60	2 491 096	659	1 551 076	385	940 020	274
60–65	2 546 165	679	1 648 183	416	897 983	263

Taulukko 2 Maksetut muutosturvarahat ja muutosturvarahan saajat tammi-elokuussa 2024 ikäryhmittäin ja sukupuolittain. Lähde Finanssivalvonta

	Yhteensä		Miehet		Naiset	
Ikäryhmä	**Etuudet**	**Saajat**	**Etuudet**	**Saajat**	**Etuudet**	**Saajat**
Yhteensä	9 144 012	2 182	6 035 846	1 341	3 108 166	841
55–60	4 101 268	964	2 610 357	574	1 490 911	390
60–65	5 042 743	1 218	3 425 489	767	1 617 254	451

Kohderyhmän jakauma koulutus- ja ammattitaustan mukaan

Työttömyyskassojen rekistereistä ei löydy tietoa muutosturvarahan saajien koulutus- ja ammattitaustasta. Myöskään kohderyhmän jakaumaa äidinkielen ja kansalaisuuden mukaan ei ole mahdollista kuvata työttömyyskassojen rekisteritietojen perusteella. Nämä selvitykseen syntyvät rajoitukset johtuvat siitä, että työttömyyskassat eivät tarvitse kyseisiä tietoja etuusoikeuden ratkaisemiseen, joten niitä ei kerätä.

Koulutus- ja ammattitaustaa on mahdollista rajoitetusti kuvata sen kautta, miten muutosturvarahan saanti jakautuu työttömyyskassojen välillä. Vuoden 2023 ja tammi-elokuun 2024 tiedot muutosturvarahan saajista ja maksetuista muutosturvarahoista kassoittain löytyvät taulukoista 3 ja 4.

Taulukko 33 Muutosturvarahan saajat ja maksetut muutosturvarahat työttömyyskassoittain 2023. Lähde: Finanssivalvonta

Työttömyyskassa	Saajat 2023	Muutosturvarahat 2023
Yhteensä	**1 338**	**5 037 261**
Paperityöväen	64	291 924
Avoin tk A-kassa	327	917 254
Julkisten ja hyvinvointialojen	40	111 479
Palvelualojen	69	169 244
Työttömyyskassa Pro	149	546 436
Suomen Elintarviketyöläisten	22	74 861
KOKO	173	1 062 502
Super	alle 10	14 452
Terveydenhuoltoalan	13	47 601
Opetus ja tiede	alle 10	34 818
Erityisalojen Toimihenkilöiden	20	57 809
Työttömyyskassa Aaria	43	153 078
Lakimiesten ja Lääkärien	alle 10	22 439
Erityiskoulutettujen tk Erko	25	114 216
YTK	375	1 419 148
Yrittäjän Työttömyyskassa	0	0

*Muutosturva ei koske yrittäjiä

Taulukko 44 Muutosturvarahan saajat ja maksetut muutosturvarahat työttömyyskassoittain tammi-elokuussa 2024. Lähde: Finanssivalvonta

Työttömyyskassa	Saajat, 01-08/2024	Muutosturvarahat, 01-08/2024
Yhteensä	**2 182**	**9 144 012**
Paperityöväen	46	208 816
Avoin tk A-kassa	527	1 651 940
Julkisten ja hyvinvointialojen	78	223 714
Palvelualojen	78	188 140
Työttömyyskassa Pro	214	828 661
KOKO	426	2 652 452
Super	alle 10	21 564
Terveydenhuoltoalan	20	73 243
Opetus ja tiede	16	74 903
Työttömyyskassa Aaria	85	310 870
Lakimiesten ja Lääkärien	alle 10	29 458
Erityiskoulutettujen tk Erko	48	240 007
YTK	633	2 640 244
Yrittäjän Työttömyyskassa	0	0

*Muutosturva ei koske yrittäjiä

Suhteuttamalla kassan maksamat muutosturvarahat kassan vastaavana aikana maksamiin ansiopäivärahoihin, voidaan tarkastella, kuinka yleistä muutosturvarahan saaminen on suhteessa kassan toiminnan volyymiin. Vuoden 2024 tammi-elokuun tietojen perusteella muutosturvarahaa maksettiin suhteessa kassan maksamiin ansiopäivärahoihin eniten Paperityöväen kassasta, Työttömyyskassa Pro:sta ja Korkeasti koulutettujen työttömyyskassa KOKO:sta. Suhteessa ansiopäivärahoihin vähiten muutosturvarahaa maksettiin Julkisten ja hyvinvointialojen kassasta, Palvelualojen työttömyyskassasta, työttömyyskassa Superista ja Opetus ja tiede kassasta. Kassoissa vakuutettuina olevien ikärakenne ja kyseisen toimialan suhdanne vaikuttavat voimakkaasti tällä tavalla laskettuihin osuuksiin.

Maakuntakohtaiset muutosturvarahan saajamäärät ovat pieniä (taulukko 5), joten pitkälle menevien päätelmien tekeminen ei ole mielekästä. Väestön määrään suhteutettuna saajia vuoden 2024 aikana on vähiten Lapissa ja eniten Kainuussa, mutta saajamäärät ovat niin pieniä, että tämä lienee enemmän sattumaa, kuin maakuntien välistä todellista eroa. Keskimääräinen saajakohtainen muutosturvaraha on vuoden 2024 tietojen perusteella suurin Uudellamaalla (noin 5 000 euroa). Pienimmät (noin 3 000 euroa) keskimääräiset saajakohtaiset muutosturvarahat on maksettu Pohjois-Karjalassa, Etelä-Pohjanmaalla, Pohjanmaalla ja Lapissa.

Taulukko 5 Maksetut muutosturvarahat ja muutosturvarahan saajat 2023 ja tammi-elokuussa 2024. Lähde: Finanssivalvonta

	2023		01-08/2024	
Maakunta	**Etuudet**	**Saajat**	**Etuudet**	**Saajat**
Yhteensä	5 037 261	1 338	9 144 012	2 182
01 Uusimaa	1 594 059	348	3 535 954	699
02 Varsinais-Suomi	550 519	175	824 754	217
04 Satakunta	186 464	65	349 661	93
05 Kanta-Häme	237 940	68	234 563	60
06 Pirkanmaa	480 340	132	808 931	193
07 Päijät-Häme	237 131	73	457 164	124
08 Kymenlaakso	468 783	101	421 176	99
09 Etelä-Karjala	87 041	30	238 128	60
10 Etelä-Savo	141 704	45	155 512	46
11 Pohjois-Savo	165 183	48	411 667	114
12 Pohjois-Karjala	59 585	19	175 096	59
13 Keski-Suomi	161 574	45	336 999	91
14 Etelä-Pohjanmaa	113 168	37	234 953	79
15 Pohjanmaa	35 919	12	103 316	33
16 Keski-Pohjanmaa	30 378	9	81 685	25
17 Pohjois-Pohjanmaa	366 970	94	566 754	128
18 Kainuu	21 965	9	136 669	39
19 Lappi	92 755	26	71 029	23
Tuntematon	5 784	alle 5		

Kela maksoi muutosturvarahaa yhteensä 65 000 euroa 21 henkilölle vuonna 2023. Vuoden 2024 elokuun loppuun mennessä muutosturvarahaa maksettiin Kelasta 40 henkilölle yhteensä 139 000 euroa. (https://raportit.kela.fi/linkki/94535272)

Muutosturvan rahoitus

Muutosturva eli muutosturvakoulutuksen ja muutosturvarahan muodostama kokonaisuus rahoitetaan muutosturvamaksulla. Muutosturvamaksu muodostuu irtisanovan työnantajan muutosturvamaksusta ja kaikkien työnantajien maksamasta yhteisestä osasta.

Vuonna 2024 työnantajien keskimääräinen työttömyysvakuutusmaksu on arviolta 0,82 prosenttia, josta 0,03 prosenttia on tarkoitettu muutosturvan rahoitukseen. Irtisanovan työnantajan muutosturvamaksu perustuu Kansaneläkelaitoksen tai työttömyyskassan maksamaan muutosturvarahaan ja sen määrä on muutosturvaraha kerrottuna luvulla 0–2,9.

Irtisanovan työnantajan muutosturvamaksun on velvollinen maksamaan Työllisyysrahastolle sellainen työnantaja, jonka irtisanomisvuotta edeltäneen vuoden työttömyysvakuutusmaksun perusteena ollut palkkasumma tai sitä vastaava valtion kirjanpitoyksikön tai liikelaitoksen palkkasumma on vähintään 2 337 000 euroa. Täysimääräinen irtisanovan työnantajan muutosturvamaksu peritään, jos työnantajan palkkasumma on vähintään 37 392 000 euroa. Jos palkkasumma on tätä pienempi, irtisanovan työnantajan muutosturvamaksu alenee lineaarisesti siten, että maksua ei peritä, jos palkkasumma on enintään 2 337 000 euroa. Euromäärät tarkistetaan vuosittain vastaamaan edellisen vuoden palkkakerrointa.

Muutosturvaa valmisteltaessa tavoitteena oli, että puolet muutosturvamenosta katettaisiin työnantajien yhteisellä osalla ja puolet irtisanovan työnantajan muutosturvamaksulla. Työllisyysrahasto on laskenut, että kesäkuun 2024 loppuun mennessä muutosturvamaksuilla olisi katettu kumulatiivisesti noin 90 prosenttia maksetuista muutosturvamenoista. Hallituksen esityksessä HE 150/2024 vp ehdotetaan ylimmän muutosturvakertoimen laskemista lukuun 2,2 vuodelle 2025.

Taulukossa 6 on esitetty tilastot työnantajilta perityistä muutosturvamaksuista vuodelta 2023 ja tammi-syyskuulta 2024. Keskimääräinen määrätty maksu muutosturvapäätöstä kohden vuonna 2024 on noin 7 500 euroa (sisältää vain tapaukset, joissa päätös maksusta).

Taulukko 66 Työnantajilta perityt muutosturvamaksut ja muutosturvan päätökset. Lähde: Työllisyysrahasto

Vireilletulovuosi	**Määrätyt maksut yhteensä €**	**Lukumäärä kuinka monelle työnantajalle maksuja määrätty**	**Muutosturva-päätökset yhteensä** (vain tapaukset, joissa päätös maksusta)
01–12 / 2023	5 246 084	287	750
01–09 / 2024	10 776 952	527	1433

55 vuotta täyttäneiden työllisyyden kehityksestä

Laajennetun muutosturvan potentiaaliset vaikutukset ikääntyneiden työllisyyteen

Selvityksessä käytettävissä olevan aineiston perusteella ei ole mahdollista tarkastella kohderyhmään kuuluvien asiakkaiden siirtymistä avoimille työmarkkinoille, mikä johtuu työnhaun päättymiseen johtaneiden tietojen puuttumisesta. Yhteensä 1 069 laajennetun muutosturvaoikeuden saaneen asiakkaan työnhaku ei ole ollut enää selvityksen aineiston poimintahetkellä voimassa. Luku vastaa 22 % kaikista laajennetun muutosturvan piiriin oikeutetuista asiakkaista. Tästä ei kuitenkaan voi suoraan päätellä työllistymisten määrää, sillä työnhaku voi päättyä

myös muista kuin työllistymiseen liittyvistä syistä. Osa työnhakunsa päättäneistä asiakkaista on hyvin suurella todennäköisyydellä siirtynyt eläkkeelle.

Selvityksen tilastojen valossa yleisenä huomiona nousee esille laajennettuun muutosturvaan oikeutettujen asiakkaiden pieni määrä. Selvityksen tarkasteluajanjakson aikana TE-palveluissa oli keskimäärin 115 350 yli 55-vuotiaista asiakasta. Selvityksen kohderyhmän koon ollessa 4 921 asiakasta, ainoastaan neljä prosenttia yli 55-vuotiaista TE-palvelujen asiakkaista kuului laajennetun muutosturvan piiriin. Kohderyhmän pieneen kokoon vaikuttaa erityisesti laajennetun muutosturvan yleisten edellytysten melko tiukat kriteerit, jotka rajaavat valtaosan yli 55-vuotiaista palvelun ulkopuolelle. Lisäksi laajennetun muutosturvan suhteellinen tuoreus palveluvalikoimassa on saattanut vaikuttaa jossain määrin palveluun ohjaamiseen ja siten näkynyt palveluun oikeuttaneiden lausuntojen määrissä. Tämä koskee erityisesti vuoden 2023 alkua, jolloin laajennettu muutosturva oli ollut palveluvalikoimassa vasta hyvin lyhyen aikaa. Palvelun tunnettuus saattaa vaikuttaa laajennettuun muutosturvapalveluun ohjattujen asiakkaiden määriin myös uusien työvoimaviranomaisten aloittaessa toimintansa vuoden 2025 alusta lukien. Viranomaisnäkökulmasta muutosturvakoulutuksen hankintaprosessi on raskas, sillä palvelu hankitaan asiakaskohtaisesti ja kunkin hankinnan enimmäisarvo määräytyy asiakkaan edellisen työsuhteen ansaintatason mukaan.

Laajennetun muutosturvan potentiaalista vaikutusta ikääntyneiden työllisyyteen heikentää merkittävästi palvelun kohderyhmän pienen koon lisäksi muutosturvakoulutuksen aloittaneiden pieni osuus kaikista siihen oikeutetuista asiakkaista. Muutosturvakoulutuksen suosion tulisikin olla suurempi, mikäli palvelulla halutaan saada aikaan merkittävää työvoimapoliittista vaikuttavuutta. Yksi mahdollinen tekijä suosion alhaisuudelle, etenkin matalasti palkattujen ammattiryhmien osalta, saattaa olla muutosturvakoulutuksen hankinta-arvon ylärajan määräävä edellisen työn palkkauksen taso. Korkeamman palkkatason asiakkaiden kohdalla muutosturvakoulutuksen yleiset edellytykset mahdollistavat matalapalkkaisia ammattiryhmiä laajemman koulutusvalikoiman. Tämä saattaa vaikuttaa heikentävästi muutosturvakoulutuksen suosioon matalasti palkatuissa ammattiryhmissä, jos palvelun aloittaminen jää alhaiselle tasolle koulutusmahdollisuuksissa olevien puutteiden vuoksi. Tarkempi alhaista käyttöä koskeva selvitys ja analysointi vaatisi erillisen tutkimuksen toteuttamisen myöhemmin.

Laajennetun muutosturvan vaikuttavuuden tämänhetkistä analysointia vaikeuttaa käytettävissä olevien tilastojen puutteiden lisäksi myös muutosturvakoulutuspalvelun astuminen voimaan vuoden vasta 2023 alusta. Täten vaikuttavuusanalyysin tueksi saatavissa oleva aineisto koostuu ainoastaan alle kahden vuoden pituisesta datasta, mikä on lyhyt aika vaikuttavuusanalyysien luotettavuuden näkökulmasta. Edellä kuvatuista aineistoon liittyvistä puutteista huolimatta on ilmeistä, että muutosturvakoulutuksen vaikuttavuus ikääntyneiden työllisyyteen on jäänyt parhaimmillaankin vähäiseksi. Tämä johtuu ensisijaisesti kohderyhmän pienestä koosta ja palvelun alhaisesta suosiosta. Tilastokeskuksen tilastojen mukaan vuonna 2022 Suomessa oli yhteensä 496 780 työllistä 55-64-vuotiaiden ikäryhmässä. Siinäkin tapauksessa, että kaikki muutosturvakoulutuksen aloittaneet asiakkaat olisivat työllistyneet nimenomaisesti palvelun ansiosta, se olisi lisännyt ikäryhmän työllisten määrää vain 0,1 prosenttia. Muutosturvakoulutuksen potentiaalisen vaikuttavuuden kasvattaminen edellyttäisi palveluun oikeutettujen ja muutosturvakoulutuksen aloittaneiden asiakasvolyymien huomattavaa nousua.

Muita lausumassa tarkoitettuja ikäluokkia koskevia toimia

Lisäpäivien asteittaisen poistamisen ja uuden, laajennetun muutosturvan lisäksi on toteutettu myös muita toimia, jotka koskevat lausumassa tarkoitettuja ikäluokkia ja ikäluokkaan kuuluvien työllisyyttä ja työllistymismahdollisuuksien tukemista. Ensimmäinen tässä selvityksessä huomioitu toimi koskee työkyvyttömyyseläkkeiden rahoituksen maksuluokkamallia, jossa muutokset ovat jo voimassa olevaa sääntelyä, ja toinen koskee pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaista tavoitetta torjua ikäsyrjintää ja poistaa iäkkäämpien henkilöiden työllistymisen ja työllistämisen esteitä.

Maksuluokkamallin muutos

Sosiaali- ja terveysministeriö vahvisti 5.12.2023 työeläkeyhtiöiden esittämät laskuperustemuutokset työkyvyttömyyseläkkeiden rahoituksen maksuluokkamalliin. Muutosten tavoitteena on parantaa varttuneiden ja työkykyhaasteisten työnhakijoiden työllistymistä, kannustaa oikea-aikaiseen kuntouttamiseen ja parantaa työkyvyttömyyseläkkeiden rahoitukseen liittyvän maksuluokkamallin toimivuutta.

Muutos yli 55-vuotiaisiin uusiin työntekijöihin liittyen perustuu hallitusohjelman kirjaukseen työelämä tasa-arvosta ja syrjinnän ehkäisystä.

Suurilla työnantajilla niiden palveluksessa olleiden työntekijöiden työkyvyttömyyseläkkeet vaikuttavat työnantajan riskitason laskentaan ja työnantajat maksavat työkyvyttömyysriskitasonsa mukaista työeläkemaksua niin sanotun maksuluokkamallin kautta.

Jatkossa työnantajan maksuluokkaan vaikuttavien työkyvyttömyyseläkkeiden joukosta poistettaisiin sellaiset tapaukset, joissa työntekijä on palkattu aidosti uutena työntekijänä vähintään 55-vuotiaana.

Lisäksi ammatillisessa kuntoutuksessa olevien henkilöiden työllistymistä halutaan parantaa poistamalla työnantajan maksuluokkaan vaikuttavien työkyvyttömyyseläkkeiden joukosta sellaiset tapaukset, joissa työskentely on alkanut ammatillisena kuntoutuksena toteutettavana oppisopimuskoulutuksena tai työkokeiluna.

Muutokset tulivat voimaan vuoden 2024 alusta. Käytännössä muutokset näkyvät kuitenkin vasta työnantajien tulevien vuosien työeläkemaksuissa.

Yli 55-vuotiaiden työllisyyden lisääminen

Pääministeri Petteri Orpon hallitus tavoittelee hallituskaudella tehtävillä työllisyys- ja kasvutoimilla 100 000 uutta työllistä. Pidemmällä aikavälillä tavoitteena on nostaa työllisyysaste 80 prosenttiin. Ikääntyneiden työurien jatkuminen on yhtenä edellytyksenä työllisyystavoitteiden toteutumiselle.

Hallitusohjelman mukaan hallitus torjuu ikäsyrjintää ja poistaa iäkkäämpien henkilöiden työllistymisen ja työllistämisen esteitä. Yhtenä keinona tavoitteiden toteuttamiseksi hallitus toteuttaa kokeilun Singaporen siltatyömallista heikentämättä julkista taloutta. Singaporen siltatyömallilla viitataan järjestelyyn, jossa Singaporessa 63 vuoden eläkeiän saavuttaneella työntekijällä on mahdollisuus sopia työnantajan kanssa uudet kevyemmät vastuut ja työehdot. Työntekijän toimeentulon menetystä tuetaan eläkejärjestelmästä. Mallin tavoitteena on lisätä eläkeiän saavuttaneiden kannustimia jatkaa työelämässä.

Suomessa osittaista varhennettua vanhuuseläkettä voi hakea 61 vuotta täyttänyt henkilö. Jos osittaiselle varhennetulle vanhuuseläkkeelle siirtyvä työntekijä haluaa tehdä osa-aikatyötä, työnantajan on työaikalain mukaan ensisijaisesti järjestettävä työt niin, että työntekijällä on siihen mahdollisuus. Vanhuuseläkkeen saajan työskentelylle ei ole eläkejärjestelmässä asetettu rajoituksia eikä tulorajoja. Lisäksi työnantajan on työaikalain 15 § mukaan pyrittävä järjestämään mahdollisuus osa-aikatyöhön myös työntekijän sosiaalisista tai terveydellisistä syistä. Työeläkejärjestelmän uudistamisen kolmikantainen valmistelu on aloitettu hallitusohjelman mukaisesti STM:n ja VM:n asettamassa työryhmässä.

Työ- ja elinkeinoministeriö sekä sosiaali- ja terveysministeriö nimesivät 27.3.2024 Jari Lindströmin selvittämään ikääntyneiden henkilöiden työllisyysasteen nostamisen keinoja. Selvitystehtävällä on yhteys useisiin muihin hallitusohjelmassa päätettyihin toimenpiteisiin. Hallitusohjelman mukaan hallitus valmistelee useamman vuoden mittaisen, myös ikääntyneitä koskevan, työkykyohjelman työssä jaksamisen parantamiseksi ja työkyvyttömyyseläkkeiden vähentämiseksi. Työpaikkojen ikäjohtamista ja työn sopeuttamista työpaikoilla kehitetään

toimintakyvyn mukaiseksi. Kansallista TYÖ2030 – Työn ja työhyvinvoinnin kehittämisohjelman toteuttamista jatketaan. Selvityshenkilön tulee tehdä yhteistyötä mainituista toimenpiteistä vastaavien kanssa.

Selvityshenkilön tehtävänä on:

1. arvioida yli 55-vuotiaiden työllistymisen ja työurien jatkamisen lisäämistä ensisijaisesti työvoimapolitiikan keinoilla sekä tehdä ehdotukset toimenpiteiksi yli 55-vuotiaiden työllisyysasteen nostamiseksi. Selvityksessä otetaan huomioon myös kannustimet ja muita keinoja työurien jatkamiseksi. Selvitystehtävään sisältyy vertailu eri pohjoismaiden työvoimapolitiikoista ikääntyneiden työllisyysasteen nostamiseksi. Selvityshenkilön tulee luovuttaa raportti 1. selvitystehtävästä 31.10.2024 mennessä.

2. tehdä Singaporen siltatyömallin esimerkin mukaisesti esitys kokeiluksi, joka tukee alimman eläkeiän saavuttaneiden tai sitä lähestyvien työntekijöiden työurien jatkumista. Selvityshenkilön tulee luovuttaa raportti 2. selvitystehtävästä 28.2.2025 mennessä.

Selvityshenkilön väliraportti selvitystyön 1. osasta julkaistiin 31.10.2024: Konkarit töihin_Ehdotuksia +55-vuotiaiden työllistämisen edistämiseksi.pdf. Selvityksen keskeisimmät toimenpidesuositukset olivat:

1. Ikääntyneille enemmän mahdollisuuksia joustaviin työaikoihin

Joustamattomuus työajoissa tai työvuorosuunnittelussa heikentää yli 55-vuotiaiden työntekijöiden mahdollisuuksia työn ja jaksamisen yhteensovittamiseen. Työpaikoilla tulisi yhdessä keskustella ja sopia työn tekemiseen liittyvistä joustoista ja työn tekemisen tavoista työntekijöiden lähestyessä eläkeikää.

Osa-aikatyö voi olla tarkoituksenmukainen keino työmarkkinoilla myös iän vuoksi. Siksi työttömyysturvaa tulisi uudistaa aiempaa työllistävämmäksi esimerkiksi kehittämällä porttityömallia, jossa työmarkkinoille kiinnitytään osa-aikatyön kautta.

2. Tiedon ja rekisterien nykyistä parempi hyödyntäminen viranomaispalveluissa

Tietosuojalainsäädännön ylivarovainen tulkinta voi muodostua yksilöiden ja koko talouden edun vastaiseksi, jos palvelut eivät reagoi oikea-aikaisesti. Siksi tietosuojalainsäädännön tulkintoja tulisi lieventää. Tämä koskee yleisesti eri julkisten toimijoiden rekisteritietoja, mutta etenkin tulorekisteriä.

Viranomaisille kertyvien tietojen hyödyntämiseen ja kehittämistyöhön tulee kohdentaa nykyistä enemmän resursseja, sen täyden työllistämispotentiaalin hyödyntämiseksi. Viranomaispalvelujen tietosuojasääntelyä tulee käydä läpi ja tulkintoja päivittää niin, että jatkossa kehittämistyössä voidaan nykyistä helpommin hyödyntää tekoälyyn perustuvaa teknologiaa.

3. Taitojen ja osaamisen päivittäminen työelämälähtöisesti

Elinikäistä oppimista on tuettava jatkossa aiempaa työelämälähtöisemmin. Yksi keino olisi osaamistili- tai seteli, jolla tuetaan työntekijän omatoimista kouluttautumista.

Ikääntyneiden työntekijöiden työssä jatkamisen edistämiseksi esitetään mestari-kisällimallin tai tätä hieman laajemman mentori-kisällimallin käyttöön ottoa työpaikoilla. Käyttöön tulisi ottaa myös yksilöllinen työurasuunnittelumalli, joka tukee jäljellä olevan työuran suunnittelua ja tarvittavan osaamisen täydentämistä.

Työssä olevilla kehityskeskusteluiden tulisi olla työntekijän ja esihenkilön välisiä kohtaamisia, joissa voidaan luottamuksellisesti nostaa esiin molemmin puolin keskeiset kehittämis-, osaamis- ja koulutustarpeet.

4. Luottamus viranomaisten työhön työllisyyden hoitamisessa

Selvityshankkeessa käydyissä asiantuntijakeskusteluissa nousi säännönmukaisesti esiin työvoimapalveluihin ja tietosuojaan liittyvä sääntely, sekä etenkin ylisääntely tai sääntelyn ylivarovainen tulkinta. Jotta ikääntyneiden työllisyyttä pystytään edistämään tapauskohtaisemmin, tulisi työvoimapalveluihin liittyvää sääntelyä keventää ja sääntelyyn liittyviä tulkintoja lieventää.

Yhteenveto

Kuten selvityksessä on aiemmin todettu, sekä uutta, laajennettua muutosturvaa että lisäpäiväoikeuden asteittaista poistamista koskevat säännökset ovat olleet voimassa vasta lyhyen aikaa. Voimassaoloaikana ei ole vielä kertynyt riittävästi tietoa, jonka perusteella muutosten vaikutuksia 55 vuotta täyttäneiden työllisyyden kehittymiseen olisi mahdollista tarkemmin arvioida. Tarkemman, tutkimukseen perustuvan tiedon tuottaminen edellyttääkin nyt käytettyä pidempää seuranta-aikaa.

Jatkossa, seurannan osalta, on syytä ottaa huomioon, että työllisyyden hoidon tehtävät siirtyvät vuoden 2025 alusta lukien valtiolta kunnille työllisyyden hoidon järjestämisvastuualueiden tehtäväksi. Siirtymävaiheen jälkeen on mahdollista kerätä myös toimeenpanijoiden kokemuksia ikääntyvien työllisyyden hoidosta tilanteessa, jossa lisäpäivät ovat asteittain poistumassa ja jossa työllisyyden tukemiseksi on käytössä osaa ikääntyvistä koskeva muutosturvakoulutusmahdollisuus.