Lausunto
VATT/283/07.01/2019

19.11.2019

Asiantuntijalausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Asia: HE 83/2019 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain 3 luvun 1 §:n ja 6 luvun 9 §:n ja työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksestä, jonka mukaan lisäpäivärahaoikeuden alaikärajaan nostettaisiin vuodella 61 vuodesta 62 vuoteen vuonna 1961 ja sen jälkeen syntyneillä. Muutoksen tavoitteena on työurien pidentäminen. Lisäksi työnantajien lisäpäivien rahoitusvastuun päättymisikää ehdotetaan nostettavaksi vuodella, jotta työnantajien omavastuumaksut ikääntyneiden irtisanomisesta pysyisivät ennallaan. Myös työttömyysetuuden myöntämisen työttömyysvakuutusmaksuvelvollisuuden yläikärajaa ehdotetaan muutettavaksi vuonna 1965 ja sen jälkeen syntyneillä seuraamaan työntekijän eläkelain mukaista alimman vanhuuseläkeiän muutosta.

Kaikki ehdotetut muutokset ovat perusteltuja ja kannatettavia. Ehdotus työttömyysetuuden ja työttömyysvakuutusmaksuvelvollisuuden yläikärajan sitomisesta alimman vanhuuseläkeiän muutoksiin on lähinnä välttämätön tekninen muutos. Siksi alla keskitytään kahden muun ehdotetun muutoksen tarkoituksenmukaisuuteen olemassa olevan tutkimuskirjallisuuden valossa.

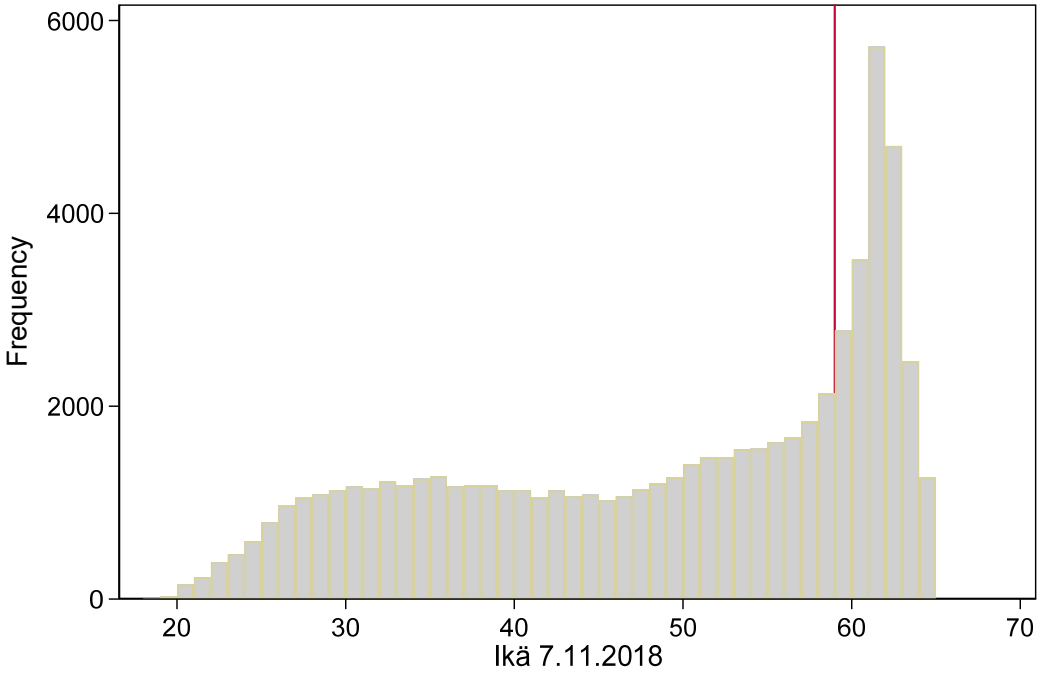
Ikääntyneet työntekijät ovat vahvasti yliedustettuina työttömyysetuuksien saajien keskuudessa. Tätä on havainnollistettu alla olevassa kuviossa, jossa on esitetty ansiosidonnaista päivärahaa vuoden 2018 lopulla saaneiden työttömien ikäjakauma.

Ikääntyneiden työttömyysongelmaan vaikuttaa oleellisesti vanhimpien työnhakijoiden oikeus työttömyysturvan lisäpäiviin normaalin päivärahakauden päätyttyä. Normaalin päivärahakauden ja lisäpäivien yhdistelmää kutsutaan usein ”työttömyysputkeksi”. Järjestely nostaa ikääntyneiden työttömyyttä kahta kautta. Ensinnäkin työnantajat kohdistavat mielellään irtisanomiset putki-ikäisiin työntekijöihinsä. Yksityisellä sektorilla työttömyysriski vähintään kaksinkertaistuu, kun henkilö saavuttaa putken alaikärajan. Toiseksi putki-ikäiset työttömät harvemmin enää työllistyvät. Heidän kannustimensa työllistyä ovat tavallista heikommat ja työnantajat suosivat nuorempia työnhakijoita.

Työttömyysputken ehtoja on kiristetty useaan otteeseen viimeisten 20 vuoden aikana. 1990-luvulla putkeen saattoi päästä – tai joutua – jo 53-vuotiaana, kun huomioidaan myös lisäpäiviä edeltänyt normaali 500 päivän ansioturvajakso. Nykyisin putken alaikäraja on 57–59 vuotta riippuen syntymävuodesta. Työttömyysputken alaikärajan nostojen vaikutuksia on arvioitu useassa tutkimuksessa.

VALTION TALOUDELLINEN TUTKIMUSKESKUS VATT
VATT INSTITUTE FOR ECONOMIC RESEARCH
PL/PO BOX 1279 (Arkadiankatu 7), FI-00101 Helsinki, FINLAND
PUH./TEL. +358 295 519 400 www.vatt.fi

Ansiosidonnaista työttömyyspäivärahaa saavien lukumäärä iän mukaan 7. marraskuuta 2018



Tutkimusten mukaan alaikärajan nostot ovat laskeneet työttömyysriskiä ja lyhentäneet työttömyysjaksoja ikäryhmissä, joiden pääsyä työttömyysputkeen on rajoitettu. Siksi putken kiritykset ovat kasvattaneet työllisyyttä vanhimmissa ikäluokissa selvästi. Kyyrän ja Pesolan (2017)[1] tutkimuksessa arvioitiin työttömyysputken alaikärajan vaikutusta koko lopputyöuraan. Vuonna 2005 putken alaikäraja nousi 55:stä 57:ään, eli lisäpäivien alaikärajan nousi 57:stä 59:ään. Samalla 60–64-vuotiaille pitkäaikaistyöttömille suunnattu työttömyyseläke lakkautettiin. Koska työttömyyseläkkeessä ja ansiosidonnaisessa päivärahassa ei ollut suurta tasoeroa, keskeinen muutos oli putken alaikärajan nouseminen kahdella vuodella.

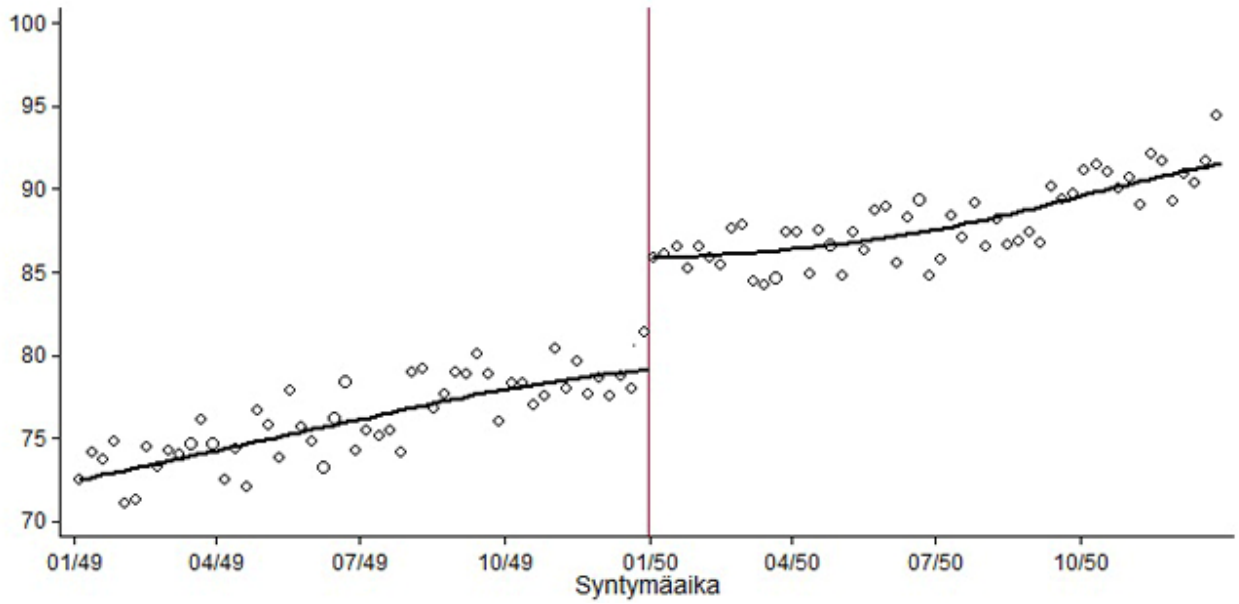
Koska vuoden 2005 kiristys koski vain vuonna 1950 ja sen jälkeen syntyneitä, tutkimuksessa verrattiin vuoden 1949 lopulla syntyneitä vuoden 1950 alussa syntyneisiin. Nämä henkilöt ovat käytännössä saman ikäisiä mutta sattuman oikusta vuoden 1950 puolella syntyneet pääsivät työttömyysputkeen vasta kaksi vuotta vanhempana. Uudistuksesta on jo vierähtänyt sen verran aikaa, että uudistuksen vaikutuksia koko lopputyöuraan voitiin arvioida. Tutkimuksen aineisto oli rajattu henkilöihin, jotka työskentelivät yksityisellä sektorilla vuonna 2001 eli 3 tai 6 vuotta ennen työttömyysputkeen pääsyä. Työttömyysputkella on vähemmän vaikutusta julkisen sektorin työntekijöiden työllisyyteen.

Oheinen kuvio havainnollistaa sekä tutkimusasetelmaa että keskeisintä tulosta. Vaaka-akselilla on syntymäaika, ja punainen pystyviiva keskellä erottaa 1949 ja 1950 syntyneet toisistaan. Jokainen pallukka vastaa keskimääräisiä työkuukausia vuosien 2004–2013 aikana tietyn viikon aikana syntyneille. Vuonna 1949 syntyneet saavuttivat putken alaikärajan vuonna 2004, 1950 syntyneet vuonna 2007. Vuoden 2013 lopussa henkilöt olivat 63- tai 64-vuotiaita, eli usein jo vanhuuseläkkeellä.

[1] Kyyrä, T. and Pesola, H. (2017). Long-term effects of extended unemployment benefits for older workers. VATT Working Papers 89.

Kuviossa nähdään selvä tasomuutos 1.1.1950. Vuoden 1950 alussa syntyneet työskentelivät lopputyöuransa aikana keskimäärin noin seitsemän kuukautta enemmän kuin vuoden 1949 lopulla syntyneet. Tätä eroa työkuukausissa ei voi selittää millään muulla kuin työttömyysputken kiristyksellä, sillä näiden ryhmien välillä ei ole merkittäviä eroja taustaominaisuuksissa. Työllisyysvaikutusta voi pitää varsin suurena, kun muistetaan, että uudistus ainoastaan lykkäsi lisäpäiväoikeutta kahdella vuodella.

Yhteenlasketut työkuukaudet vuosina 2004–2013 syntymäviikon mukaan vuosina 1949 ja 1950 syntyneille, jotka työskentelivät yksityisellä sektorilla vuonna 2001.



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. Korkeammat ansiot vähensivät myös tarvetta turvautua muihin tulonsiirtoihin, kuten asumis- ja toimeentulotukeen. Suuremmista ansioista maksettiin myös enemmän veroja ja veroluonteisia maksuja. Vuoden 1949 lopussa syntyneet maksoivat veroja ja sosiaalivakuutusmaksuja noin 26 000 euroa enemmän kuin saivat takaisin erilaisina tulonsiirtoina vuosien 2004 ja 2013 aikana. Vuoden 1950 alussa syntyneiden nettotulonsiirtojen summa oli noin 15 000 euroa eli lähes 60 prosenttia suurempi kuin 1949 lopulla syntyneiden. Ikärajan nosto siis paransi huomattavasti työllisyyttä ja vahvisti julkista taloutta. Uudistus ei myöskään lisännyt sairauspäiväraha- tai työkyvyttömyyseläke-etuuksien määrää vuonna 1950 syntyneiden keskuudessa, joiden pääsyä työttömyysputkeen rajoitettiin.

Tutkimustulosten valossa työttömyysputki lisää ikääntyneiden työttömyyttä ja vähentää työllisyyttä. Siksi lisäpäiväoikeuden ikärajan nostoa voidaan pitää hyvin perusteltuna toimenpiteenä. Se tulee parantamaan ikääntyneiden työllisyyttä. Lisäpäiväoikeuden keskeinen ongelma on se, että irtisanomiset kohdentuvat työttömyysputkeen oikeutettuihin ryhmiin. Työnantajien omavastuumaksu lisäpäivien kustannuksista on

tapa hillitä tätä ongelmaa. Hakolan ja Uusitalon (2004)[2] tutkimuksen mukaan työnantajien omavastuumaksu työttömyyseläkkeissä vähensi suurtyönantajien intoa irtisanoa ikääntyneitä työntekijöitään työttömyysputkeen. Oletettavasti työnantajien omavastuulla työttömyysturvan lisäpäivien kustannuksista on vastaavanlainen vaikutus. Siksi myös ehdotus siitä, että työnantajien rahoitusvastuun päättymisikää korotetaan, on perusteltu.

Anni Huhtala
ylijohtaja

Tomi Kyyrä
tutkimusprofessori

[2] Hakola, T. and Uusitalo R. (2004). No so voluntary retirement decisions? Evidence from a pension reform. Journal of Public Economics 89, 2121-2136.