Eläketurvakeskus 20.11.2019

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta
Eduskunta

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta lausuntopyyntö HE 83/2019 vp

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAEIKSI TYÖTTÖMYYSTURVALAIN 3 LUVUN 1 §:n ja 6 LUVUN 9 §:n JA TYÖTTÖMYYSETUUKSIEN RAHOITUKSESTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA

Lausuntopyyntö

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt Eläketurvakeskuksen ekonomistin Juha Rantalan lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain 3 luvun 1 §:n ja 6 luvun 9 §:n ja työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta.

Työttömyysturvalakia ehdotetaan muutettavaksi työurien pidentämiseksi siten, että lisäpäivärahaoikeuden alaikärajaa nostetaan vuonna 1961 ja sen jälkeen syntyneillä 61 vuodesta 62 vuoteen. Työttömyysturvan lisäpäivien rahoitusta ehdotetaan muutettavaksi siten, että työnantajien rahoitusvastuun päättymisikä nousisi lisäpäivien alaikärajan nostoa vastaavasti 63 vuodesta 64 vuoteen. Samalla työttömyysetuuden myöntämisen yläikärajaa ehdotetaan muutettavaksi vuonna 1965 ja sen jälkeen syntyneillä seuraamaan työntekijän eläkelain mukaista alimman vanhuuseläkeiän muutosta. Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1.1.2020.

Ehdotetuilla muutoksilla toteutetaan työmarkkinajärjestöjen vuonna 2014 tekemään eläkesopimukseen pohjautuvat työttömyysturvaa koskevat ehdotukset. Ehdotuksen taustalla on aiempi vuoden 2012 työurasopimus, jossa työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden alaikärajaa korotettiin 60 vuodesta 61 vuoteen 1957 ja sen jälkeen syntyneillä. Eläkesopimuksessa sovittiin, että keskeiset työmarkkinajärjestöt arvioivat 31.5.2019 mennessä lisäpäiväoikeutta koskevien muutosten vaikutuksia työntekijän työmarkkina-asemaan sekä erityisesti sitä, miten työurasopimuksessa sovittu 60 vuotta täyttäneiden irtisanottujen oikeus työssäoloehdon täyttävään tukityöhön ja muihin aktiivitoimiin on käytännössä toiminut. Mikäli osapuolet toteaisivat, että työurasopimuksessa sovitut toimet vaikuttavat tarkoitetulla tavalla, lisäpäiväoikeuden alaikäraja nostettaisiin ehdotetulla tavalla.

Työttömyysturvan lisäpäiväjärjestely

Työttömyysturvan lisäpäiväoikeudessa (julkisuudessa käytetään usein nimitystä eläkeputki tai työttömyysputki) on pelkistäen kyse järjestelystä, jossa työttömäksi tullut ikääntynyt voi 500 päivän työttömyyspäivärahakauden eli noin kahden vuoden työttömyysajan jälkeen jatkaa työttömyysturvan lisäpäivillä vanhuuseläkkeelle siirtymiseen asti. Järjestelyn tavoitteena on turvata ikääntyvän pitkäaikaistyöttömän toimeentulo eläkkeelle siirtymiseen saakka. Lisäpäiväoikeus voi kuitenkin lisätä työttömyyttä, sillä yrityksille lisäpäiväoikeus

antaa keinon vähentää työvoimaansa ja ikääntyville vakaan toimeentulon työelämän ulkopuolella.

Lisäpäiväjärjestelyn alaikäraja määritellään juridisesti lisäpäivien alaikärajan kautta. Toimeentulon ja työttömyyden kannalta faktinen alaikäraja alkaa kuitenkin kaksi vuotta aikaisemmin, jolloin oikeus ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan alkaa. Tästä syystä lisäpäiväjärjestelyn merkityksiä on oleellista arvioida myös faktisen alaikärajan osalta. Ikäehdon lisäksi lisäpäiväoikeuden edellytyksenä on eräiden muiden, lähinnä työhistoriaan ja työttömyyskassan jäsenyyteen liittyvien, ehtojen täyttyminen.

Lisäpäiväjärjestelyssä sen piiriin pääsyä säätelevät ikärajat ovat keskeisessä asemassa. Ikärajoja on useasti muutettu. Vuonna 1997 alaikärajaa nostettiin 55 vuodesta 57 vuoteen, vuoden 2005 eläkeuudistuksen yhteydessä 59 vuoteen, vuoden 2009 sosiaalitupon yhteydessä 60 vuoteen ja vuoden 2012 työurasopimuksen yhteydessä nykyiseen 61 vuoteen. Kaiken kaikkiaan putken alaikäraja on noussut kahdenkymmenenyhden vuoden jaksolla yhteensä kuudella vuodella. Lisäpäiväjärjestelyn pituuden kannalta tärkeää on myös vuoden 2017 eläkeuudistuksessa sovittu vanhuuseläkkeen alaikärajan asteittainen nosto 65 ikävuoteen. Ikäraja nousee 63 vuodesta 3 kuukautta jokaista ikäluokkaa kohti, kunnes saavutetaan 65 vuoden alaikäraja. Mikäli lisäpäivien ikäraja säilyy nykyisessä 61 vuodessa, järjestely pitenee sen loppupäästä alimman vanhuuseläkeiän noustessa.

Arvio lakimuutoksen perusteluista

Keskeisten työmarkkinajärjestöjen esityksestä toteutettiin sosiaali- ja terveysministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, valtiovarainministeriön ja Eläketurvakeskuksen selvitys eläkeuudistuksessa sovittujen lisäpäiväoikeuteen ja ikääntyneiden aktivointiin tehtyjen muutosten vaikutuksista. Selvityksessä arvioitiin mitä muutoksia 60 vuotta täyttäneiden i) työllisyystilanteessa, ii) toimeentulossa, iii) aktiivitoimiin osallistumisessa sekä iv) eräiden muiden huomioon otettavien seikkojen osalta on vuoden 2012 työurasopimuksen jälkeen tapahtunut. Selvityksessä esitettyjä arviota on käytetty ehdotetun lakimuutoksen perusteluina.

Selvityksen perusteella lisäpäivien ikärajan korotukset ovat parantaneet ikääntyvien työllisyyttä. Päätelmät positiivisista työllisyysvaikutuksista ovat yhdenmukaiset työmarkkinasiirtymiin perustuvien Työvoimapoliittisessa aikakauskirjassa julkaistujen tulosten kanssa (Rantala 2019). Lisäpäiväjärjestely nostaa ikääntyvien työttömyyttä, sillä työttömäksi tulon todennäköisyys on suhdannetilanteesta riippumatta ollut noin puolitoistakertainen lisäpäiväjärjestelyn faktisten ikärajojen puitteissa kuin ikärajojen alapuolella. Kun lisäpäiväjärjestelyn ikärajaa on korotettu, korotuksen ulkopuolelle jääneiden henkilöiden työttömäksi tulon todennäköisyys on laskenut heitä hieman nuorempien ikäluokkien tasolle. Lisäpäiväjärjestelyn vaikutus työttömien työllistymiseen on ilmennyt puolestaan siinä, että työllistymisen todennäköisyyden jyrkkä lasku on myöhentynyt lisäpäiväjärjestelyn faktisen alaikärajojen korotusten mukaan.

Eläketurvakeskus 20.11.2019

Selvityksen mukaan työllisten lukumäärä olisi vuonna 2025 noin 6 000 henkilöä korkeampi ja työttömien määrä 7 000 matalampi, jos lisäpäiväoikeuden ikärajaa nostettaisiin 61 vuodesta 62 vuoteen. Vastaavat arviot esitetään selvityksessä myös vuosille 2035, 2045 ja 2055. Vaikutusten suuruusluokka on oikean suuntainen. Toteutuva kehitys riippuu luonnollisesti tulevasta työllisyyskehityksestä ja ikääntyneiden työuran loppupään valinnoista. Kokemuksia esimerkiksi osittaiselle varhennetulle vanhuuseläkkeelle siirtymisestä on vähän.

Selvityksen perusteella 60 vuotta täyttäneiden etuuksiin ja aktiivitoimiin liittyvä turvaverkko toimii tarkoitetulla tavalla eikä laajaa häviäjien joukkoja ole lisäpäivien ikärajakorotusten vuoksi syntynyt. Selvityksen arvio on uskottava, sillä lisäpäiväoikeuden ikärajan korottaminen hyödyttää ainakin niitä, jotka työttömäksi tulon sijaan jatkavat työelämässä ja niitä, jotka työttömäksi jäätyään työllistyvät nopeasti. Niiden henkilöiden osalta, jotka korotuksen seurauksena ovat joutuneet ansiosidonnaiselta päivärahalta työmarkkinatuelle ovat selvityksen mukaan olleet työmarkkinatuella melko lyhyen aikaan. Tämä selittyy työttömyysturvan ja aktiivisten työvoimapalveluiden erityissäännöillä.

Työttömyysturvalakia ehdotetaan muutettavaksi myös työttömyysturvan rahoituksen osalta ja sen osalta, että työttömyysetuuden yläikäraja seuraisi alimman vanhuuseläkeiän muutosta. Työttömyysetuuden yläikäraja nosto seuraamaan alimman vanhuuseläkeiän muutosta on toimeentulon kannalta perusteltu. Työttömyysturvan rahoitusta koskevan muutoksen osalta en osaa ottaa kantaa.

Kokonaisuutena perustelut työttömyysturvalain 3 luvun 1 §:n ja 6 luvun 9 §:n ja työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta työurien pidentämiseksi ovat aikaisempien vastaavan kaltaisten muutosten valossa uskottavat.

ELÄKETURVAKESKUS

Juha Rantala

Lähteet:

Rantala, J. (2019). Ikääntyvien työttömyys ja työttömyysputki. Katsauksia ja keskusteluja. Työpoliittinen aikakauskirja 1/2019.

Jauhiainen, S. & Rantala, J. (2011) Ikääntyvien työttömyys ja työttömyysputki. Eläketurvakeskuksen raportteja 2011:3.

Rantala, J. (2008) Varhainen eläkkeelle siirtyminen. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 2008:1.

Rantala, J. (2002) Ikääntyvien työttömyys ja työttömyyseläke. Eläketurvakeskuksen raportteja 2002:28.