Simo Aho

Työelämän tutkimuskeskus, Tampereen yliopisto

Simo.aho@tuni.fi

Lausunto Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle 21.11.2019

HE 83/2019 vp

Hallituksen esityksen tarkoitus on työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden alaikärajan korottaminen 61 vuodesta 62 vuoteen vuonna 1961 ja sen jälkeen syntyneillä. Samalla on tarkoitus muuttaa säädöksiä lisäpäiväoikeuden menettävien ikääntyvien työttömien oikeudesta osallistua työllistymistä tukeviin palveluihin siten, että oikeus työttömyyspäivärahaan palautuu käytännössä samoin ehdoin kuin tähänkin asti, niin että uudistuksen potentiaalisten häviäjien turvaverkko säilyy entisellään.

Hallituksen esityksessä arvioidaan, että uudistuksen seurauksena ikääntyvien työllisyys kasvaa. Lisäpäiväoikeus (ja taannoin siihen liittynyt oikeus siirtyä työttömyyseläkkeelle ennen vanhuuseläkeikää) eli ns. ”eläkeputki” on Suomessa ollut olemassa vuosikymmeniä. Se on vaikuttanut siten, että ikääntyvien työttömyydessä on havaittu voimakas lisäys siitä iästä alkaen, jonka jälkeen työttömäksi jäävillä on ollut oikeus päivärahan saantiin (tai aiemmin työttömyyseläkkeeseen) vanhuuseläkeikään asti. Taustalla lienee se, että ”eläkeputkeen” oikeutettujen irtisanominen on nähty hyväksyttävämpänä kuin muiden.

Lisäpäiväoikeuden alaikärajaa on tällä vuosituhannella useita kertoja nostettu, ja joka kerta ikääntyvien työttömyyden yleistymisikä on siirtynyt vastaavasti myöhemmäksi. Tähän ilmiöön eivät ole vaikuttaneet suhdannevaihtelut eikä se, että ikääntyvien työllisyysaste sinänsä on pitkään ollut selvässä nousussa. Ikärajan nosto on itsessään parantanut ikääntyvien työllisyyttä.

Uudistus tavoittelee hallitusohjelman mukaisesti ikääntyvien työllisyyden lisäystä. Lisäys arvioidaan 6000 työlliseksi ja tulevaisuudessa vielä vähän suuremmaksi. Arvio perustuu siihen, että ikärajan nosto vaikuttaa tälläkin kertaa samalla tavoin kuin aikaisemminkin. Ei ole helppo löytää syitä epäillä, että näin ei kävisi.

Kun ikääntyvät säilyttävät työpaikkansa aikaisempaa pitempään, on mahdollista, että nuorempien työllistymismahdollisuudet sen myötä vähenevät. Tällöin uudistuksen nettovaikutus kokonaistyöllisyyteen olisi pienempi kuin ikääntyvien työllisyyden lisäys. Tiedossani ei ole tällaista syrjäyttämisvaikutusta koskevia tutkimuksia tai arvioita. Ikääntyvien työttömien uudelleen työllistyminen on kuitenkin paljon epätodennäköisempää kuin nuorempien ikäluokkien.

Vaikka uudistuksen vaikutuksen ennakoidaan olevan kansantaloudellisesti ja ikäluokkaan kuuluvien kannalta keskimäärin myönteinen, uudistuksella on häviäjänsä. Osa vuonna 1961 tai sen jälkeen syntyneistä kuitenkin joutuu työttömäksi siten, että he menettävät lisäpäiväoikeuden, joka heitä koskisi, jos nykytilanne jatkuisi. Kun alaikärajaa edellisen kerran nostettiin vuonna 2014, luotiin tätä tilannetta varten turvaverkko: työttömäksi jäänyt voi palauttaa lisäpäiväoikeuden osallistumalla työllistymistä edistäviin palveluihin. Tätä mahdollisuutta on yleisesti käytetty, ja mahdollinen työmarkkinatuelle putoamisjakso on siten jäänyt useimmiten lyhyeksi. Tälläkin kertaa sama

mahdollisuus turvataan. Lisäpäiväoikeuden säilyttäminen alaikärajan nostosta huolimatta on mahdollista osallistumalla puolen vuoden pituiseen työllistyvyyttä parantavaan palveluun, viime kädessä palkkatuettuun työhön kunnan palveluksessa, jonka järjestämiseen tälle lisäpäiväoikeuden menettävien ryhmälle kunnat on velvoitettu.

Työttömäksi joutuvien ikääntyvien uudelleen työllistymisen todennäköisyys on keskimäärin hyvin alhainen, ja päivärahan lisäpäiviin oikeutetuista työttömistä vuoden kuluessa työllistyvien osuus on jo pitkään ollut noin viiden prosentin luokkaa. Uudistus ei vaikuta uudelleen työllistymisen kannustimiin nykytilanteeseen verrattuna.

Työvoimapalveluihin osallistuminen edistää ikääntyvien työllistymistä vain harvoin, ja moniin heidän kohdallaan paljon käytettyihin palveluihin kuten kunnalliseen palkkatuettuun työhön tai kuntouttavaan työtoimintaan osallistuminen ei keskimäärin vaikuta lainkaan siihen verrattuna, ettei osallistuisi[1]. Tässä tapauksessa työvoimapalvelut ovat sosiaalipolitiikkaa, eivät työllisyyspolitiikkaa. Palveluun osallistuminen voidaan nähdä vastikkeena ansioperusteisen sosiaaliturvaoikeuden säilyttämisestä. Periaatteessa palvelujen tulisi kuitenkin ikääntyvienkin kohdalla olla työvoimapoliittisesti tarkoituksenmukaisia. Ainakaan kunnallisen velvoitetyön kohdalla tätä ei käytännössä edellytetä. Käytännössä työvoimapalveluita suunnataan paitsi ikääntyville myös muille vaikeasti työllistyville ryhmille paitsi työllisyyden edistämiseksi myös sosiaalipoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

On esitetty, että mahdollisuus palauttaa lisäpäiväoikeus palveluihin osallistumalla voi alentaa alaikärajan noston työllisyysvaikutusta. Uudistuksen työllisyysvaikutus perustuu kuitenkin siihen, että tuhannet ikääntyvät säilyttäisivät nykyisen työpaikkansa vuoden kauemmin kuin nykytilanteessa, eikä siihen, että työttömäksi joutuvilla ikääntyvillä olisi tehokkaammat kannustimet työllistyä uudelleen. Heidän työllistymisensä on joka tapauksessa harvinaista eikä ikääntyvien työllistymiseen voi sanktioilla tai kannustimilla paljoakaan vaikuttaa, kuten vaikkapa aktiivimallista kahden viime vuoden aikana saadut kokemukset osoittavat. On silti mahdollista, että palveluun osallistuminen lisäpäiväoikeuden edellytyksenä kannustaa hakeutumaan avoimien työmarkkinoiden työhön työllistämistyön sijasta - ainakin niitä ikääntyviä työttömiä, joiden osaamisella on markkinoilla kysyntää.

Työllisyyden parantamistavoitteen kannalta hallituksen esitys on perusteltu, enkä näe sen toteuttamisesta koituvan merkittäviä kielteisiä ”sivuvaikutuksia”.

[1] Esim. Aho, S., Tuomala, J., Hämäläinen, K. & Mäkiaho, A. 2018. Työvoimapalvelujen kohdistuminen ja niihin osallistuvien työllistyminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 19/2018. Helsinki.