29.4.2022

STM/SVO/ETU/Maisonlahti

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle, kuuleminen 29.4.2022

Hallituksen esitys eduskunnalle 55 vuotta täyttäneiden työllisyysasteen nostamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 62/2022 vp)

Esityksen tavoitteet ja tausta

Esityksen tavoitteena on edistää 55 vuotta täyttäneiden työllisyysastetta sekä parantaa heidän työmarkkina-asemaansa ja työssä jaksamistaan. Tavoitteen saavuttamiseksi muutettaisiin työttömien palveluita ja työttömyysturvaa ja sen rahoitusta sekä muutosturvaa ja osa-aikaista työllistymistä koskevia säännöksiä. Hallituksen esitys muodostaa kokonaisuuden, ja tavoitteena on vahvistaa työllisyyttä arviolta 8300 henkilöllä ja julkista taloudetta arviolta 200 miljoonalla eurolla vuoden 2029 tasossa.

Työ- ja elinkeinoministeriön Työnvälitystilaston mukaan 55—64-vuotiaita työttömiä oli noin 65 400 vuoden 2019 lopussa ja noin 85 600 vuoden 2020 lopussa. Piilotyöttömien osuus väestöstä on ollut työvoimatutkimuksen mukaan vuosina 2018—2020 noin kaksinkertainen 55—64-vuotiailla (3—4 prosenttia ikäluokkien väestöstä) verrattuna 25—54-vuotiaisiin. Työnvälitystilaston lukujen mukaan yli 55-vuotiaiden osuus työttömistä on pysynyt melko vakaasti 26—29 prosentin välillä koko 2000-luvun. 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.

Ikääntyvien työvoimaan osallistuminen ja työllisyys ovat kasvaneet koko 2000-luvun ajan. Positiivisesta työllisyyskehityksestä huolimatta ikääntyneiden työllisyysasteet Suomessa ovat selkeästi pohjoismaisia verrokkimaita alempana. Korkeaa työllisyysastetta muissa Pohjoismaissa selittää osittain korkeampi osa-aikaisen työn osuus. Niillä, jotka eivät löydä uutta työtä vuoden aikana, on suuri riski ajautua pitkäaikaistyöttömäksi tai kokonaan pois työmarkkinoilta, varsinkin yli 55-vuotiailla. Työttömyyden pitkittymisen riski kasvaa työnvälitystilaston perusteella tasaisesti iän myötä. Riski työttömyyden pitkittymiselle kasvaa erityisen selkeästi noin 60-61 ikävuoden kohdalla. Tähän voi kuitenkin vaikuttaa oikeus työttömyysturvan lisäpäiviin.

Työllisyysasteen nousu 15-64 vuotiaiden ikäryhmässä on yksi hallitusohjelman keskeisistä tavoitteista. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi on lisättävä osatyökykyisten, vaikeasti työllistyvien ja maahanmuuttajien osallistumista työmarkkinoille. Huomiota on kiinnitettävä myös toimiin, joiden työllisyysvaikutus näkyy vasta viiveellä.

Edelleen hallituksen ohjelman mukaan työllisyysastetavoite edellyttää, että osatyökykyisten, vaikeasti työllistyvien, nuorten, ikääntyvien ja maahanmuuttajataustaisten osallistumista

työmarkkinoille lisätään. Tässä tarkoituksessa tarvitaan vaikuttavia toimia näiden ryhmien työllistämiseksi, kun työuria pidennetään alusta, keskeltä ja lopusta.

Erityisen tuen tarpeessa olevien kuten ikääntyneiden kohdalla tehostetaan pääsyä työllistymistä edistävien ja yksilöllisten palveluiden piiriin. Työn murrokseen luodaan turvaa osaamista kehittämällä, ja tässä tarkoituksessa muutosturvaa kehitetään parantamaan työntekijöiden osaamista ja työllistymistä.

Lisäpäivien asteittainen poisto

Tällä hetkellä työttömyysturvalaki sisältää kolme erilaista ikärajaa lisäpäiväoikeuden syntymiselle: 60 vuotta 1955 tai 1956 syntyneillä, 61 vuotta vuosina 1957-1960 syntyneillä ja 62 vuotta vuonna 1961 tai sen jälkeen syntyneillä. Kuten ikärajoista ilmenee, lisäpäiväoikeuden alaikärajaa on vuosien saatossa korotettu useasti. Näiden muutosten yhteydessä 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 heikentävän ikääntyneiden työttömien uudelleentyöllistymisen todennäköisyyttä.

Tässä esityksessä ehdotetaan, että aluksi myöhennetään ja vuonna 1965 syntyneistä alkaen poistetaan palkansaajan työttömyyspäivärahan lisäpäivien muodostama varhaisen työstä poistumisen väylä, joka heikentää ikääntyvien työllisyyttä.

Esityksessä ehdotetaan, että vuosina 1961 ja 1962 syntyneillä lisäpäivien ikäraja olisi nykyinen 62 vuotta. Vuonna 1963 syntyneillä ikäraja nostettaisiin 63 vuoteen ja vuonna 1964 syntyneillä 64 vuoteen. Vuonna 1965 ja sen jälkeen syntyneiltä esitetään, että lisäpäivämahdollisuus poistuisi kokonaan.

Nämä ehdotukset eivät vaikuta jo lisäpäivillä olevien tilanteeseen.

Edelleen, ikääntyvien työnhakijoiden toimeentulon turvaamiseksi (ja huolimatta lisäpäivien asteittaisesta poistamisesta) ennalleen jäisivät säännökset, jotka turvaavat eräille 58 vuotta täyttäneille normaalia työttömyyspäivärahan enimmäisaikaa pidemmän, eli 500 päivää kestävän enimmäismaksuajan. Lisäksi ennalleen jäisi säännös, jonka mukaan työssäoloehdon uudelleen täyttäneelle 58 vuotiaalle ansiopäivärahan suuruus pysyy ennallaan, paitsi jos uusi työssäoloehto merkitsisi aiempaa korkeampaa ansiopäivärahaa. Ennalleen jäisivät ne palkkatukityötä koskevat säännökset, jotka turvaavat 57-vuotiaiden ja 60-vuotiaiden mahdollisuuksia päästä tai palata työttömyyspäivärahalle, mikä työttömyyskassan jäsenten kohdalla tarkoittaa pääsyä tai paluuta ansiopäivärahalle. Näiden toimeentuloa turvaavien keinojen lisäksi kohderyhmän mahdollisuutta ansiopäivärahan saantiin tullaan edistämään palkkatukiuudistuksen yhteydessä valmisteltavalla hallituspuolueiden päätöskokonaisuuteen sisältyvällä uudella palkkatukioikeudella.

Uusi muutosturva

Esityksessä ehdotetaan uutta muutosturvakokonaisuutta 55 vuotta täyttäneille palkansaajille, jotka on irtisanottu taloudellisella tai tuotannollisella irtisanomisperusteella oltuaan saman työnantajan palveluksessa vähintään viisi vuotta.

Muutosturva muodostuisi irtisanotun palkansaajan yhden kuukauden palkkaa vastaavasta muutosturvarahasta, josta säädettäisiin työttömyysturvalaissa (1290/2002), ja arvoltaan enintään kahden kuukauden palkkaa vastaavasta muutosturvakoulutuksesta, josta säädettäisiin laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta. Toisin kuin nykyisessä muutosturvassa, uudessa muutosturvassa irtisanovan työnantajan koko, käytännössä sen palveluksessa olevien työntekijöiden määrä, ei vaikuttaisi irtisanotun oikeuteen saada muutosturvana tukea uudelleen työllistymiseensä.

OECD:n maaraportissa kiinnitettiin huomiota siihen, että työsopimuslain mukaisessa muutosturvassa tehokkaiden työvoimapalveluiden saanti käytännössä käynnistyy irtisanomisajan päättymisen jälkeen. Esityksessä ehdotetaan, että oikeus 55 vuotta täyttäneitä koskevaan uuteen muutosturvaan edellyttäisi ilmoittautumista työnhakijaksi 60 päivän kuluessa irtisanomisesta, eli käytännössä jo irtisanomisaikana. TE-toimisto järjestäisi alkuhaastattelun viiden arkipäivän kuluessa työnhakijaksi rekisteröitymisestä. Tällä ehdolla edistetään irtisanotuksi tulleen työntekijän uudelleen työllistymisen nopeutumista, ja tavoite on se, että esimerkiksi osaamiskartoitukset olisi mahdollista tehdä jo irtisanomisaikana. Samalla uuteen muutosturvaan oikeutetuilla palkansaajilla pidennettäisiin työllistymisvapaata nykyisestä.

Uutena muutosturvana järjestettävän koulutuksen pitäisi edistää nopeaa uudelleen työllistymistä antamalla ja vahvistamalla ammatillista osaamista ja yrittäjyysosaamista. Koulutuksen enimmäiskesto olisi 6 kuukautta.

Muutosturvakoulutuksesta ja muutosturvarahasta muodostuva uusi muutosturva rahoitettaisiin muutosturvamaksulla, joka muodostuisi irtisanovan työnantajan osasta ja työnantajien kollektiiviseen työttömyysvakuutusmaksuun sisältyvästä yhteisestä osasta. Irtisanovan työnantajan muutosturvamaksu perittäisiin irtisanomisen yhteydessä, eli aikaisemmin kuin lisäpäivien rahoitukseen käytettävä työnantajan omavastuumaksu. Muutosturvamaksu tulee olemaan pienempi kuin nykyinen lisäpäiviin liittyvä omavastuumaksu. Palkkasummarajat vastaisivat nykyisessä lisäpäivien rahoittamiseen kohdistuvassa omavastuumaksussa noudatettavia palkkasummarajoja, mikä tarkoittaisi, ettei maksua määrättäisi pienille työnantajille ollenkaan. Maksu kasvaisi lineaarisesti työnantajan palkkasumman kasvaessa.

Työttömyysetuuksien rahoituksesta annetussa laissa (555/1998) tarkoitettu Työllisyysrahasto vastaisi muutosturvarahan ja muutosturvakoulutuksen rahoittamisesta ja se vastaisi sekä irtisanovan työnantajan muutosturvamaksun että työnantajien kollektiivisen maksun perinnästä ja lisäksi se vastaisi irtisanovan työnantajan muutosturvamaksun ja lisäpäivien rahoittamiseen käytettävän

omavastuumaksun yhteensovittamisesta siirtymäaikana tilanteissa, joissa yhdestä ja samasta työntekijästä maksettaisiin kumpikin maksu.

Osa-aikatyö

Esityksessä ehdotetaan, että 55 vuotta täyttäneiden oikeutta työajan lyhentämiseen vahvistetaan työaikalakiin tehtävillä muutoksilla. Tässä tarkoituksessa esitetään 55 vuotta täyttäneille saman työnantajan palveluksessa vähintään kolme vuotta olleille työntekijöille vastaavaa oikeutta työajan lyhentämiseen kuin nykyisin on varhennetun vanhuuseläkkeen tai osittaisen sairausloman kohdalla.

Osa-aikatyötä koskevan ehdotuksen tavoitteena on työssä pysymisen edistäminen työn vapaaehtoista joustavuutta lisäämällä ja sitä kautta työssä jaksamista edistämällä. Tätä kautta edistetään työurien pidentämistä ja ikääntyvien työllisyyttä.

Työnantajan velvollisuus ryhtyä töiden järjestelyyn edellyttäisi työntekijän esittämää pyyntöä, eikä oikeus työajan lyhentämiseen olisi subjektiivinen, vaan huomioon olisi otettava työnantajan toimintaan ja työnjärjestelyihin liittyvät erityiset tarpeet.

Työajan oma-aloitteisen lyhentämisen perusteella ei jatkossakaan voitaisi maksaa soviteltua työttömyysetuutta, eikä muidenkaan osittaisen työskentelyn perusteella myönnettävien etuuksien edellytyksiä esitetä muutettavaksi. Kyse olisi omakustanteisesta työajan lyhentämisestä.