

03/2011

ELÄKETURVAKESKUKSEN RAPORTTEJA

TIIVISTELMÄ

Signe Jauhiainen ja Juha Rantala

Ikääntyvien työttömyys ja työttömyysputki

– katsaus viimeaikaiseen kehitykseen

Ikääntyvien työllisyysaste on noussut merkittävästi viimeisen kahden vuosikymmenen aikana, mutta se on edelleen selvästi muun väestön työllisyysastetta matalampi. Väestö ja työvoima vanhenevat nopeasti, joten julkisen talouden eläke- ja hoivamenoja on vaikea rahoittaa tulevaisuudessa, mikäli ikääntyvien työllisyys ei edelleen parane. Työurien pidentäminen onkin ollut eräs tärkeimmistä teemoista viimeaikaisessa yhteiskunnallisessa keskustelussa.

Tutkimuksen tavoitteena on tarjota ajantasaista tietoa ikääntyvien työttömyydestä ja työttömyysputken käytöstä yhteiskunnallisen keskustelun tueksi. Tutkimuksessa kuvataan eri-ikäisten ja erityisesti ikääntyvien työttömyyttä työmarkkinoiden virtojen avulla rekisteriaineistojen valossa vuoteen 2009 asti. Tutkimuksen erityisenä kiinnostuksen kohteena on työttömyysputken alaikärajan korotus vuoden 2005 eläkeuudistuksen yhteydessä. Tuore tutkimusaineisto antaa myös mahdollisuuden kuvata ikääntyvien työttömyyttä vuoden 2009 talouden taantumassa. Aiemmissä tutkimuksissa työttömyysputken käyttöä on arvioitu lähinnä 1990-luvun kehityksen valossa, joten tämä tutkimus tarjoaa lisätietoa viimeaikaisesta kehityksestä.

Työttömyysputken tavoitteena on turvata ikääntyvän pitkäaikaistyöttömän toimeentulo, mutta toisaalta järjestely on ristiriidassa työllisyystavoitteiden kanssa. Työttömyysputken on myös epäilty nostavan työttömyysturvan kustannuksia. Tällä hetkellä noin 12 prosenttia 55–64-vuotiaista eli lähes 110 000 henkilöä on työelämän ulkopuolella työttömyyden vuoksi – joko työttömänä tai työttömyyseläkkeellä. Heistä valtaosa on työttömyysputkessa, josta he siirtyvät vanhuuseläkkeelle.

Työttömyysputkella tarkoitetaan pelkistään järjestelyä, joka alkaa 500 päivän työttömyyspäivärahakaudella ja jatkuu työttömyysturvan lisäpäivärahalla vanhuuseläkkeelle siirtymiseen saakka. Vanhuuseläkkeelle työtön siirtyä valintansa mukaan 62–65-vuoden iässä ja se myönnetään varhentamattomana. Aiemmin työttömyyseläke oli osa työttömyysputkea, mutta vuonna 1950 tai sen jälkeen syntyneillä työttömyysputki muodostuu ansiosidonnaisesta päivärahasta ja lisäpäivistä. Oikeus työttömyysturvan lisäpäiviin ja varhentamattomaan eläkkeeseen 62-vuotiaana koskee ainoastaan palkansaajia.

Työttömyysputken alaikäraja voidaan määritellä kahdella tavalla: 500 päivän työttömyyspäivärahajakso lasketaan osaksi työttömyysputkea tai työttömyysputki alkaa vasta työttömyysturvan lisäpäivien alkaessa. Tässä työssä käytetään ensimmäistä määritelmää eli 500 päivän työttömyysjakso lasketaan osaksi työttömyysputkea. Nykyinen työttömyysputken alaikäraja on 57 vuotta ja sitä sovelletaan vuonna 1950–1954 syntyneille. Ikäraja määräytyy työttömyysturvan lisäpäivien kautta. Niille pääsy edellyttää vähintään 59 vuoden ikää ennen 500 työttömyyspäivärahan täyttymistä, mikä käytännössä tarkoittaa kahden vuoden työttömyysjaksoa ennen lisäpäiville siirtymistä. Vuosina 1995–2009 työttömyysputken alaikärajaa on nostettu kaksi kertaa. Vuonna 1997 ikäraja nousi 53 vuodesta 55 vuoteen ja vuoden 2005 eläkeuudistuksen yhteydessä työttömyysputken ikäraja nousi 55 vuodesta nykyiseen 57 vuoteen. Työmarkkinajärjestöjen sopimuksen mukaan työttömyysputken ikäraja nousee 58 vuoteen. Tässä tutkimuksessa työttömyysputki on määritelty iän ja työttömyyden avulla, mutta työttömyysputkessa on myös muita ehtoja.

Tässä tutkimuksessa kuvataan ikääntyvien työttömyyttä ja työttömyysputken käyttöä vuosina 1995–2009 siirtymäosuuksien avulla. Siirtymäosuus on tiettyyn työmarkkinatilaan siirtyneiden osuus edellisen vuoden työmarkkinatilasta, esimerkiksi työttömäksi siirtyneiden osuus edellisen vuoden työllisistä. Siirtymäosuudet voidaan laskea eri ikäryhmille tai jokaisella iällä erikseen. Tämän tutkimuksen kannalta työstä työttömyyteen siirtyminen on keskeinen tarkastelun kohde.

Yksinkertaisten simulointien avulla tutkimuksessa arvioidaan myös suhdannetilanteen ja työttömyysputken ikärajakorotuksen vaikutuksia ikääntyvien työllisyyteen ja työttömyyteen. Ideana on laskea viime vuosikymmenen lopun työmarkkinatilojen ja niiden välisten siirtymien avulla vuosina 1955–1961 syntyneiden työmarkkinauria vuosi kerrallaan eteenpäin aina vuoteen 2017 asti, jolloin he ovat 55–61-vuotiaita. Simuloinnin lähtövuotta ja työmarkkina-siirtymäosuuksia varioimalla saadaan kuva, kuinka paljon ikääntyvien työttömyys muuttuu, kun oletuksia suhdannetilanteesta tai työttömyysputken ikärajoista muutetaan. Vuosi 2017 on valittu laskelmien viimeiseksi vuodeksi, koska vuosina 1955–1961 syntyneet ovat tuolloin kokonaisuudessaan nykyisen lainsäädännön mukaisen työttömyysputki-ikärajan piirissä.

Tutkimusaineisto perustuu Eläketurvakeskuksen koko väestön kattaviin yksilötason rekisteritietoihin vuosilta 2005–2009 sekä Tilastokeskuksen työssäkäyntitilastosta poimittuun 10 prosentin otosaineistoon väestöstä vuosilta 1995–2005. Koska molemmat aineistot sisältävät tiedon henkilön työmarkkina-asetusta kunkin kalenterivuoden lopussa, niiden avulla ikääntyvien työmarkkina-asetuksissa tapahtuneita muutoksia pystytään seuraamaan tavanomaista yksityiskohtaisemmin.

Tulosten perusteella työstä työttömyyteen siirtyneiden osuus nousi työttömyysputken kulloisenkin alaikärajan kohdalla tarkasteltuina vuosina. Ikärajan korotusten myötä on myös havaittavissa siirtymäosuusien lasku niiden kohdalla, jotka eivät olleet korotuksen jälkeen oikeutettuja työttömyysputkeen. Aiemmissa tutkimuksissa on tehty vastaavia havaintoja. Työttömäksi siirtyneiden osuus nousi ja työssä pysyneiden osuus laski kaikissa ikäryhmissä taantumana myötä vuonna 2009. Taantuma lisäsi erityisesti nuorten työttömyyttä.

Työttömyysputken ikärajojen merkitystä ikääntyvien työttömyyteen ja työllisyyteen vuonna 2017 tarkasteltiin neljän simuloinnin avulla. Näistä kaksi ensimmäistä olivat taaksepäin katsovia, sillä niissä työttömyysputken ikärajojen oletettiin olevan joko vuoden 2005 eläkeuudistuksen (ikäraja 57 vuotta) tai sitä edeltävien (ikäraja 55 vuotta) sääntöjen mukaiset. Kolmannessa simuloinnissa lähtökohtana on nykyinen lainsäädäntö eli vuoteen 2011 saakka ikäraja on 57 vuotta ja sen jälkeen 58 vuotta. Neljännessä simuloinnissa työttömyysputkea ei vuodesta 2012 alkaen oleteta olevan.

Mitä korkeampi on työttömyysputken ikäraja, sitä korkeampi on työllisyys ja sitä matalampi on työttömyys. Esimerkiksi sosiaaliturvassa sovittu putken ikärajan korotus 57 vuodesta 58 vuoteen laskee 57–61-vuotiaiden työttömien väestöosuutta noin 0,8 prosenttiyksiköllä ja nostaa työllisten väestöosuutta noin 0,7 prosenttiyksiköllä. Työttömyysputken poistamisen vaikutus sosiaaliturvaan verrattuna on samaa suuruusluokkaa. Ikävuoteen 61 tullessa erot simulointien välillä kaventuvat, koska tämän ikäiset voivat 500 päivän työttömyyspäiväraajakson päätyttyä siirtyä vanhuuseläkkeelle.

Suhdannelanteen muuttumisen merkitystä tarkastellaan neljän simuloinnin avulla. Ensimmäisessä simuloinnissa vuoden 2009 taantumana oletettiin olevan ohi, toisessa sen oletettiin jatkuvan kaksi vuotta ja kolmannessa neljä vuotta. Neljännessä simuloinnissa taantumaa ei oletettu olleen lainkaan. Laskelmien väliset erot työttömien ja työllisten väestöosuuksissa eivät ole kovin suuria. Eniten muista simuloineista poikkeaa laskelma, jossa taantumana oletetaan olevan ohi vasta neljän vuoden kuluttua. Tulos on ymmärrettävä, sillä työttömäksi tuloasteet ovat tässä laskelmassa pisimpään korkeat ja koskettavat kaikkia ikäryhmiä. Simuloinnissa, jossa taantumana oletetaan olevan ohi, 55–61-vuotiaiden työllisten väestöosuus vuonna 2017 on 70 prosenttia ja työttömien väestöosuus 8,5 prosenttia.

Tutkimuksen keskeinen tulos on, että ikääntyvien työttömyys ja työttömyysputken käyttö ovat yleisesti laskeneet. Ikääntyvien työttömäksi siirtyneiden osuus on laskenut selvästi vuodesta 1995 vuoteen 2009. Kehityksen taustalla voi olla työttömyysputken ikärajan korottamisen lisäksi kohentunut talouden suhdannelanne, joka on lisännyt myös ikääntyvien työntekijöiden kysyntää.

Simulointien perusteella voidaan todeta, että putken ikärajan korottaminen nykyisestä 57 vuodesta 58 vuoteen vaikuttaa ikääntyvien työllisyyteen ja työttömyyteen samansuuntaisesti kuin aiemmissa korotuksissa, mutta vaikutus on vähäisempi. Ikärajoja on korotettu useaan otteeseen ja vaikka yksittäisen korotuksen vaikutus on suhteellisen pieni, on korotuksilla kokonaisuutena ollut merkitystä. Osaltaan simuloinnit kuvaavat myös sitä, että työttömyysput-

ken ikärajaa korottamalla ei enää ole mahdollista vähentää työttömyyttä ja lisätä työllisyyttä samassa mitassa kuin ennen. Ikääntyvien työttömyyden alentuessa putken merkitys on ylipääntään vähentynyt.

Lisätietoja:

Signe Jauhiainen

Sähköposti: signe.jauhiainen@etk.fi

Puhelin: 010 751 2156

Juha Rantala

Sähköposti: juha.rantala@etk.fi

Puhelin: 010 751 2251

Aineistotilaukset:

aineistotilaukset@etk.fi

ISBN 978-951-691-147-5 (nid.)

ISBN 978-951-691-148-2 (PDF)

ISSN-L 1238-5948

ISSN 1238-5948 (painettu)

ISSN 1798-7490 (verkkojulkaisu)



Eläketurvakeskus
PENSIONSSKYDDSCENTRALEN

Eläketurvakeskus

00065 ELÄKETURVAKESKUS

Puhelin 010 7511

Faksi 09 148 1172

Pensionsskyddscentralen

00065 PENSIONSSKYDDSCENTRALEN

Telefon 010 7511

Fax 09 148 1172

Finnish Centre for Pensions

FI-00065 Eläketurvakeskus Finland

Telephone +358 10 7511

Fax +358 9 148 1172

www.etk.fi

> julkaisut