

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 14/2004 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om kommunala pensioner och lag om ändring av 34 § lagen om kommunala tjänsteinnehavare

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 21 april 2004 en proposition med förslag till lag om ändring av lagen om kommunala pensioner och lag om ändring av 34 § lagen om kommunala tjänsteinnehavare (RP 45/2004 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Heli Backman, inrikesministeriet
- biträdande avdelningschef, regeringsråd Tuulikki Haikarainen, social- och hälsovårdsministeriet
- lagstiftningsråd Arja Manner, justitieministeriet
- regeringsråd Veikko Liuksia, finansministeriet
- chefen för juridiska ärenden Aino Lassila, Pensionsskyddscentralen
- verkställande direktör Simo Lämsä, planeringsdirektör Jari Sokka och chefen för juridiska ärenden Anne Perälehto-Virkkala, Kommunernas pensionsförsäkring
- linjeförordare Heikki Kammonen, Statskontoret

- specialläkare Harri Lindholm, Institutet för arbetshygien
- räddningskommendör Kari Lehtokangas, Räddningsverket, Helsingfors
- räddningschef Jorma Westerholm, Pohjois-Savon pelastuslaitos
- förhandlingschef Heikki Saipio, Kommunala arbetsmarknadsverket
- jurist Jarmo Pätäri, Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry
- jurist Matti Koskinen, Kunta-alan unioni
- juridiskt ombud Jari Järvi, Förhandlingsorganisation för Teknik och Grunds service SKT
- chefen för juridiska ärenden Marja Lounasmaa, Tjänstemännens förhandlingsorganisation TFO rf
- ordförande Auvo Koskialho och brandförman Tapio Kumpulainen, KTV:n pelastusalan unioni
- förhandlingschef Juha Leino, Kommunaltjänstemannaförbundet KTF rf
- ordförande Aulis Huikko, Pelastusalan Toimihenkilöliitto PTL ry
- ordförande Kim Nikula och huvudförtroende- man Kari Niemelä, Suomen Palomiesliitto SPAL ry.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att lagen om kommunala pensioner ändras så att i den görs sådana ändringar som motsvarar de viktigaste ändringarna som redan godkänts i pensionssystemet för den privata sektorn. Syftet med ändringarna är att pensionsskyddet skall fastställas på ett mer rättvist sätt än för närvarande och att motivera äldre personer att fortsätta längre i arbetslivet än tidigare. Dessutom föreslås att det kommunala pensionssystemets hållbarhet stärks så att systemet motsvarar den nya situation som följer av att befolkningen åldras.

Enligt förslaget intjänas kommunal pension i framtiden på basis av inkomsterna under hela arbetskarriären och inte av en pensionslön som bestäms skilt för var och en anställning. Den kommunala pensionen räknas ut på basis av inkomsterna och tillväxtprocenten för varje enskilt år. Pension börjar intjänas redan från 18 års ålder och tillväxtprocenten stiger med åldern så att den till att börja med är 1,5 procent per år, från 53 års ålder 1,9 procent och från 63 till 68 års ålder 4,5 procent. Arbetstagarna deltar i kostnaderna från 53 års ålder med en högre arbetspensionsavgift än för närvarande. Man frångår systemet med att begränsa och samordna de pensioner som intjänas efter att ändringarna har trätt i kraft, förutom när det gäller primära ersättningar. Åldern för ålderspension blir flexibel och vid fyllda 63 år kan man gå i pension, varvid beloppet av den pension som intjänats före 1995 omvandlas till att motsvara pensionsåldern 63 år.

Den pension som intjänats fram till utgången av 2004 räknas ut färdigt, så att också pågående anställningar avslutas vid utgången av decem-

ber 2004 och på grundval av de dittills erhållna inkomsterna beräknas pensionslönen enligt nu gällande bestämmelser. På detta sätt uträknad pension samordnas med övriga arbetspensioner.

Också sättet för beräkningen av de inkomster som utgör grund för pensionen för återstående tid ändras så att det blir mer rättvist än för närvarande. För säkerställande av pensionsnivån för dem som länge har varit invalidpensionerade höjs invalidpensionerna med en av åldern beroende koefficient när fem år har förflutit sedan pensionen började. Genom den nya lönekoeficienten säkerställer man att nivån på pensionsskyddet kvarstår för samtliga år av arbetskarriären. Bestämmandet av det pensionsskydd som tillväxer för oavlönade perioder förändras så att pension tillväxer av de löner som ligger till grund för de inkomstrelaterade förmånerna.

Arbetslöshetspension som ett separat pensionsslag föreslås slopad så att 1950 eller senare födda arbetstagare inte längre har rätt till sådan pension.

Inom pensionssystemet förbereder man sig på den ökade livslängden så att man fr.o.m. 2009 tar i bruk en livslängdskoefficient, genom vilken pensionsskyddet anpassas till den ökade livslängden. Alla löpande pensioner justeras med ett index där lönernas andel är 20 procent och prisernas andel 80 procent. Arbetsinkomsterna åter höjs till nivån för den tidpunkt då pensionen räknas ut genom införande av en ny lönekoeficient, där lönernas andel är 80 procent och prisernas andel 20 procent.

De föreslagna ändringarna avses träda i kraft vid ingången av 2005.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Bakgrund till pensionsreformen

Riksdagen godkände i februari 2003 en omfattande reform av arbetspensionssystemet för den

privata sektorn och bestämde då att reformen ska träda i kraft från början av 2005. I enlighet med programmet för statsminister Vanhanens regering föreslår den föreliggande propositionen att lagstiftningen om det kommunala pensionssys-

temet ska ändras så att den motsvarar principbesluten avseende reformen av den privata sektorn.

Det primära syftet med reformen är att se till att hela pensionssystemet är hållbart även i framtiden när befolkningsstrukturen förändras och människor lever längre. Reformen avser att nå detta mål genom att senarelägga den genomsnittliga pensionsåldern med två till tre år. Social- och hälsovårdsutskottet ansåg i sitt betänkande om reformen av den privata sektorns pensionslagstiftning (ShUB 58/2002 rd) att det kan omfatta intentionerna med reformen. Det är motiverat att i tid försöka påverka utvecklingen av pensionsutgifterna och kontrollera ökningen av pensionsavgifterna på lång sikt. Det är skäligt att försöka senarelägga pensioneringarna i ljuset av den positiva utveckling som sker i fråga om den förväntade livslängden och folkhälsan. Dessutom står detta mål inte i strid med den positiva utvecklingen i fråga om hälsa och arbetsförmåga.

Reformen innebär att en arbetstagare efter eget val kan gå i ålderspension flexibelt från 62 till 68 års ålder och förbättra sitt pensionsskydd med en höjd pensionstillväxt på 4,5 procent genom att jobba efter 63 års ålder. Dessutom sporrar arbetstagare att fortsätta jobba genom att maximibeloppet på pensionstillväxten slopas. Maximibeloppet har hittills utgjort en begränsning för hur stor pensionen kan bli. Tiden för intjänande av pension förlängs eftersom man efter reformen börjar tjäna in pension redan i 18 års ålder. Beräkningen av arbetspensionen kommer att ändras så att pensionen för tiden efter att lagen har trätt i kraft beräknas på grundval av den intjänade lönen under varje år av tiden i förvärvslivet. Systemet blir därmed rättvisare eftersom längden på anställningarna och antalet anställningar inte längre påverkar arbetspensionsbeloppet. Lönerna justeras till pensioneringsårets nivå med hjälp av ett index där den allmänna inkomstutvecklingens andel höjs från nuvarande 50 procent till 80 procent.

Nivån på pensionsskyddet kommer sannolikt att bli bättre i framtiden genom att intjänandetiden förlängs, pensionssamordningen och den övre gränsen för pensionstillväxten slopas samt även tid utan lön blir pensionsgrundande. Pen-

sionssystemet ska bli mer hållbart inte enbart genom att pensioneringarna senareläggs, utan även genom att pensionen anpassas till den allt högre genomsnittliga livslängden. Pensionsbeloppet för dem som går i pension justeras efter 2009 med en livslängdskoefficient i enlighet med hur mycket hela befolkningens förväntade livslängd ökar. Livslängdskoefficienten är ett sätt att balansera upp kostnadstrycket från den ökade livslängden på pensionssystemet.

Till grund för reformen avseende den privata sektorn låg ett avtal som de centrala arbetsmarknadsorganisationerna hade ingått hösten 2001 om utveckling av arbetspensionerna. Reformen av de kommunala pensionerna har beretts av inrikesministeriet och förhandlingarna med de kommunala huvudavtalsorganisationerna har inte lett till enhällighet om reformens innehåll.

Samordning av pensionssystemen

Det centrala målet med reformen är att pensionsbestämmelserna för det kommunala pensionssystemet ska vara enhetliga med pensionsbestämmelserna inom den privata sektorn. Motsvarande förslag att samordna pensionssystemen har gjorts beträffande statens pensionssystem (RP 46/2004 rd). Reformen utgör således en fortsättning på det principbeslut från 1990-talet enligt vilket nivån på pensionsskyddet inom den privata och den offentliga sektorn ska vara enhetligt. När reformen är genomförd kommer pensionsskyddet i synnerhet för dem som är födda 1960 eller senare att så gott som helt följa lagen om pension för arbetstagare (APL). Beslutet om ett enhetligt pensionsskydd motsvarar förändringarna i arbetslivet.

Vissa enskilda detaljer i reformen innebär emellertid att den inom det kommunala systemet genomförs så att förmåner som är bättre än inom den privata sektorn garanteras en viss övergångstid. Reformen skyddar bland annat pensionstillväxten för de arbetstagare som hann fylla 55 år före reformen. Deras pensionstillväxt är två procent även efter reformen. Enligt förslaget ska de arbetstagare som är födda före 1960 få behålla rätten till förtida ålderspension, om de har möjlighet att tidigarelägga sin ålderspension

med tre år före den personliga pensionsåldern. För den som fötts före 1947 höjs pensionstillväxten efter 63 års ålder till 4,5 procent för arbete utfört i deltidspension.

Den största skillnaden i förhållande till pensionsreformen inom den privata sektorn är den samordning av pensionerna som sker i samband med fribrevsförfarandet avseende det kommunala pensionsskyddet i slutet av 2004 och den normering av pension intjänad före 1995 som sker om en arbetstagare vill gå i ålderspension efter att ha fyllt 63 och hans eller hennes personliga pensionsålder är högre än så. Samma sak föreslås i fråga om lagen om statens pensioner. Om samordningen slopas kan pensionsförmånerna enligt motiveringen till propositionen bli stora, eftersom pensionsnivån då kan bli till och med 90 procent av den pensionsgrundande lönen. Om samordningen däremot inte görs förrän vid pensioneringen kommer den att kapa en högre tillväxt och därmed skulle den som fortsätter att arbeta inte belönas. När samordningen tidigare läggs till fribrevsförfarandet i slutet av 2004 kommer den pension som intjänas efter reformen i sin helhet att läggas till den pension som den försäkrade med tiden får.

Förslaget innefattar en skyddsklausul för sådana oförutsedda situationer att pensionsskyddet inom ramen för lagen om kommunala pensioner vore mindre än vad den anställda kunde ha tjänat in i motsvarande karriär inom ramen för lagen om pension för arbetstagare.

Normering

Enligt förslaget ska de arbetstagare som väljer att pensionera sig före sin nuvarande pensionsålder inte få lika mycket i pension för det som intjänats före 1995 som de skulle få enligt sin nuvarande pensionsålder, utan pensionen blir föremål för en sorts förtidsminskning genom att grundpensionen divideras med en normeringskoefficient på 1,106. En pensionstillväxt på 2 procent blir då ca 1,8 procent, vilket ändå är mer än tillväxten på 1,5 procent i den privata sektorn. Eftersom syftet med reformen är att de anställda ska jobba längre skulle det vara motsägelselfullt att förbättra pensionsskyddet så att de

anställda går i ålderspension tidigare. Ju längre en person varit kommunalt anställd före 1995, desto närmare ligger pensionsåldern 63 år. Däremot är pensionsåldern för den som jobbat väldigt lite före år 1995 närmare 65 år. Då har inte heller normeringen stor inverkan på pensionsbeloppet. Utskottet vill betona att normeringen inte försvagar arbetstagarnas nuvarande rättsliga ställning. En arbetstagare får minst lika bra pension som enligt de nuvarande reglerna om han eller hon fortsätter att arbeta upp till sin personliga pensionsålder. Dessutom bör det påpekas att arbete efter 63 års ålder ökar pensionen enligt den höjda tillväxtprocenten.

Normeringens inverkan på den enskilde pensionstagaren beror på hur samordningen av pensionerna begränsar pensionsbeloppet. För cirka en tredjedel av dem som varit anställda före 1995 kommer normeringen inte att påverka pensionsbeloppet, eftersom både en normerad och en icke-normerad pension kommer att vara större än det maximala pensionsbeloppet efter samordning.

Utskottet understryker dessutom att invalidpensioner inte normeras. Invalidpension ska dessutom ge rätt till en pensionsandel från och med pensionsfallet. Andelen ska räknas för den återstående tiden, dvs. för den tid som återstår tills personen i fråga fyller 63 år. Pensionstillväxten för dem som har fyllt 50 år ska enligt förslaget höjas till 1,3 procent per år.

I samband med pensionsreformen avseende den privata sektorn ansåg utskottet det vara problematiskt att förtidsminskningen i folkpensionen fram till 65 års ålder innebär att framför allt kvinnor som tjänat in en liten arbetspension liksom de som får en liten företagarpension har betydligt färre möjligheter att välja i vilken ålder de går i pension än de som tjänat in en större arbetspension. Det är viktigt att folkpensionssystemets anpassning till arbetspensionsreformen i framtiden bedöms på nytt. Det är positivt för dem som får folkpension att arbetspension som tjänats in efter 63 års ålder inte beaktas som inkomster som minskar folkpensionen, menar utskottet. Det går alltså att tjäna in mer arbetspension utan att folkpensionen minskar.

Enligt utredning till utskottet är kostnadseffekterna av slopad normering i det kommunala pensionssystemet 0—500 miljoner euro. Normering är en av de tilltänkta metoderna för att skjuta fram pensioneringen med två-tre år också i den offentliga förvaltningen. Det ska inte ske någon normering om en anställd inte går i pension före sin nuvarande pensionsålder. Normeringen beror alltså på den tidpunkt som den anställda valt att gå i pension vid. Majoriteten av de anställda i kommunsektorn är kvinnor som enligt utredning av olika skäl beräknas gå i pension före sin egentliga pensionsålder. Det betyder att normeringen främst drabbar dem. Därför är det viktigt att regeringen vidtar åtgärder för att garantera att också dessa grupper kan gå i pension i normal pensionsålder, inte minst genom förbättring i arbetslivet och företagshälsovården. Det är nödvändigt att göra en konsekvensbedömning av normeringen. Utskottet föreslår ett uttalande. (*Utskottets förslag till uttalande 1*).

Utveckling av arbetslivet

Utskottet noterar att det i sista hand är i företagen och på arbetsplatserna som det avgörs om pensioneringen kan senareläggas och om pensionsreformen har utfallit väl. För en senareläggning av pensioneringen spelar insatserna för att utveckla arbetslivet och ordna med yrkesinriktad rehabilitering en utomordentlig viktig roll. Utskottet har i samband med pensionsreformer i den privata sektorn lyft fram behovet av att utveckla arbetslivet för att förändringarna där ska kunna stödja målet att senarelägga pensioneringen.

I kommunsektorn behövs åtgärder för att förlänga tiden i arbetslivet alldeles speciellt eftersom de anställda där är betydligt äldre än i den privata sektorn. I kommunsektorn kommer en betydande andel av de anställda inom de närmaste åren att uppnå pensionsåldern och pensionsavgången kommer att vara så pass stor att hela sektorn hotas av brist på arbetskraft. De kommunala arbetsgivarna bör kunna upprätthålla och förbättra personalens arbetsförmåga för att den vägen hålla erfarna och yrkesskickliga anställda kvar i arbetslivet så länge som möjligt. Därtill

behövs det ledarskapsutveckling och bättre arbetsförhållanden samt större medinflytande för personalen för att det ska vara ett attraktivt alternativ att fortsätta i arbetslivet. Ett gott ledarskap är av väsentlig betydelse för en fungerande arbetsplats. Därför bör ledarskapsutbildningen uppmärksammas alldeles särskilt, både kvalitativt och kvantitativt. I kommunsektorn gäller det dessutom att se till att lönerna är konkurrenskraftiga för att kompetent personal ska stanna kvar.

På arbetsplatserna och i företagshälsovården krävs det en större satsning på ett gott arbetsklimat och på att förebygga och behandla psykisk belastning. Statistiken visar att sjukskrivningar och kommunernas kostnader för dem har ökat på ett oroväckande sätt. Rubbningar i den mentala hälsan är allt oftare orsaken till arbetsoförmåga, inte minst i yngre åldersgrupper. I mer än hälften av fallen av invalidpension för personer som inte fyllt 55 år är orsaken rubbningar i den mentala hälsan. Den ökade pensioneringen beror i främsta rummet på depressions- och utmattningssymptom av olika grad.

Enligt arbetslivsbarometern är utmattning i arbetet en allvarlig risk för de anställdas hälsa. Till exempel inom social- och hälsovården har de anställda enligt undersökning ofta symptom som beror på för stor arbetspress. De som lider av utmattning i arbetet har mycket gemensamt med dem som lider av depression och dessutom leder en långvarig utmattning i arbetet i många fall till depression. Företagshälsovården spelar en nyckelroll i att upptäcka symptomen hos de anställda och i att fastställa behovet av rehabilitering i tid. Genom rehabilitering kan trötthet som närmar sig utmattning och depression motarbetas. Rehabilitering ger ökad tillfredsställelse i arbetet och livet och ökar den vägen välbefinnandet och känslan av att ha allting under kontroll. Utfallet är inte enbart positivt om hänsyn inte tas till de arbetsrelaterade faktorer som orsakat utmattning i arbetet och om åtgärder inte sätts in också på arbetsplatsen. De som arbetar inom företagshälsovården och arbetarskyddet bör kvalificeras för att identifiera sådana psykis-

ka belastningsfaktorer på arbetsplatsen som har samband med en arbetstagares insjuknande.

Yrkesbaserad arbetsoförmåga

Lagen om kommunala pensioner antogs i riksdagen i februari 2003. Med avvikelse från den privata sektorn tillämpas i det kommunala pensionssystemet en definition på s.k. yrkesbaserad arbetsoförmåga vid prövning av rätten till invalidpension. I bedömningen av en persons oförmåga att arbeta vägs alltså kraven i det yrke in som den sökande arbetar i då han eller hon ansöker om pension. Men invalidpension beviljas alltid bara på det villkor att arbetsoförmågan beror på sjukdom, lyte eller skada.

I den nya lagen om kommunala pensioner 2003 togs också in bestämmelser om att individuell förtidspension ska slopas och att reglerna för hur deltidspension tjänas in och om att åldersgränserna ska ändras. I och med att den individuella förtidspensionen slopades införlivades villkoren för att bevilja den med invalidpensionen. I lagen föreskrivs vidare att rätten till invalidpension för tjänsteinnehavare som fyllt 60 år ska bedömas med hänsyn till hur påfrestande och slitsamt arbetet varit och kraven och ansvaret i arbetet när tjänsteinnehavaren har gjort en lång karriär och dessa faktorer i kombination med sjukdom, lyte eller skada gör det oskäligt att kräva att han eller hon ska fortsätta i arbetet. Utskottet förutsatte att arbetsoförmågan också för dem som inte fyllt 60 år ska bedömas med hänsyn till eventuella särskilda krav i arbetet som har med allmän säkerhet och arbetstagarens egen säkerhet att göra eller är särskilt ansvarsfullt arbete med tanke på ett allmänt intresse (ShUB 56/2002 rd).

Nedre gränsen för förtida ålderspension föreslås nu bli höjd från 58 till 62 år. De som är födda före 1960 ska visserligen ha kvar sin rätt att tidigare lägga pensioneringen med tre år. Åldrande arbetstagares möjligheter att gå i pension enligt individuella behov före den egentliga pensionsåldern inskränks ytterligare i enlighet med tidigare antagna riktlinjer. Med anledning av detta framhåller utskottet att pensionsrätten ska prövas med hänsyn till särdragen i vissa arbets-

uppgifter i den offentliga sektorn som kräver fullständig bibehållen prestationsförmåga.

Brand- och räddningsväsendet ställer alldeles särskilda krav på de anställdas fysiska och psykiska handlingsförmåga. Brandsläckning, rök- och kemikaliedykning, rövning och arbete på höga platser kräver full handlingsförmåga av de anställda. Likaså är många uppgifter inom hälso- och socialvården av sådan karaktär att de anställda förutsätts ha arbets- och handlingskapacitet i skiftarbete under alla tider av dygnet för att klara av sina arbetsuppgifter som kräver särskild noggrannhet och är fysiskt tunga.

Inrikesministeriet har initierat en särskild utredning om vilka problem åldrandet innebär för räddningsväsendet. Syftet är att kartlägga räddningsverkens personal- och uppgiftsstruktur och hur väl brandmän nuförtiden klarar sig i arbetet. Vidare utreds sådana praktiska åtgärder som räddningsverken kan vidta för de brandmän som inte klarar av mera krävande räddningsuppdrag. Målet är att kunna sätta in rättidiga åtgärder för att räddningsväsendet ska uppfylla de stipulerade villkoren.

Utskottet noterar att det på grund av personallens allmänna åldersstruktur i flera branscher i kommunsektorn är nödvändigt att lägga om uppgiftsbeskrivningarna för att de anställda i stället för att gå i förtidspension när kapaciteten för vissa mera krävande uppgifter minskar ska kunna fortsätta i arbetet förutsatt att arbetet omorganiseras. I de branscher i den offentliga sektorn där uppgifterna har med allmän säkerhet eller patientsäkerhet att göra eller är särskilt ansvarsfulla med hänsyn till ett allmänt intresse i övrigt bör också arbetarskyddet aktivare ta tag i saken om arbetet är påfrestande. I dessa branscher behövs också fler hälsoinspektioner för att risken för arbetsoförmåga ska kunna upptäckas i tid. Utskottet föreslår ett uttalande om detta. (*Utskottets förslag till uttalande 2*)

Pensionsanstaltens läkare

Regeringen föreslår ett tillägg i 140 § i lagen om kommunala pensioner. Det innebär att det som föreskrivs i 23 § i lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården inte ska till-

lämpas på en bedömning som pensionsanstaltens sakkunnigläkare ger. Enligt propositionens motivering avser den nya bestämmelsen att precisera pensionsanstaltens sakkunnigläkares ställning i förhållande till lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården. Utskottet har vid sidan av denna proposition behandlat RP 39/2004 rd, där regeringen föreslår motsvarande ändringar i lagen om pension för arbetstagare och lagen om sjömanspensioner när det gäller pensionsanstaltens sakkunnigläkare. Utskottet har lämnat betänkande ShUB 11/2004 rd om den propositionen.

Utskottet framhåller att den läkare som är anställd av pensionsanstalten deltar i beredningen av beslutet som en av de sakkunniga vid sidan av jurister, ersättningsmatematiker och andra sakkunniga vid försäkringsanstalten. Utskottet anser att det av ändamålsenlighetsskäl i sig är motiverat att de synpunkter som verkets läkare för fram vid ärendets behandling ska skrivas in i handlingarna enligt formkraven för utlåtanden och intyg i 23 § i lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården. Om utlåtande begärs av en läkare utanför verket bör utlåtandet följa formkraven i paragrafen.

Utskottet vill i alla fall understryka att pensionsanstaltens läkare deltar i beredningen av beslutet på grundval av sin läkarutbildning och sin fackliga kompetens. Även om läkaren inte lägger fram sina synpunkter enligt formkraven i lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården betyder det inte att synpunkterna inte skulle behöva formuleras med den korrekthet och omsorg som krävs vid utövning av läkaryrket. Pensionsanstaltens läkare lämnar sin bedömning vid prövningen av pensionsärenden uttryckligen i sin egenskap av läkare och svarar för sina bedömningar utifrån sitt ansvar vid yrkesutövningen.

Med tanke på medborgarnas rättssäkerhet är det enligt utskottets mening viktigt att utöva tillsyn över pensionsanstaltens läkare. Därför har utskottet i betänkandet ovan ansett det nödvändigt att social- och hälsovårdsministeriet utreder om lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården bör preciseras för att göra det

klart att tillsynsmyndigheternas behörighet också omfattar läkare som är anställda vid en pensionsanstalt.

Utskottet vill ytterligare framhålla, utan att upprepa sitt tidigare betänkande, att synpunkterna på hörande av parter, parterns rätt att få tillgång till information om handlingar som kommit till vid beredningen, bolagets skyldighet att motivera sina beslut på behörigt sätt och behovet av att utveckla avgörandeprocesserna också lämpar sig på behandlingen av ärenden vid den kommunala pensionsanstalten.

Detaljmotivering

1. Lag om ändring av lagen om kommunala pensioner

140 §. Utskottet föreslår att ordalydelsen i 140 § i lagen om kommunala pensioner preciseras så att pensionsanstaltens läkare deltar i beredningen av ärenden som gäller arbetsoförmåga och rehabilitering och att han eller hon kan anteckna sin ståndpunkt i beredningshandlingarna utan iakttagande av de formkrav som följer av 23 § i lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården (550/1994). Syftet med preciseringen är att minska oklarheterna kring tillämpningen av nämnda lag på läkare som är verksamma vid pensionsanstalten. Dessutom anser utskottet att termen "legitimerad läkare" är entydigare än "sakkunnigläkare".

2. Lag om ändring av 34 § lagen om kommunala tjänsteinnehavare

Utskottet föreslår en teknisk ändring i den finska versionen av paragrafen.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår social- och hälsovårdsutskottet

att lagförslagen godkänns enligt propositionen men 140 § i lagförslag 1 och 34 § i lagförslag 2 med ändringar (Utskottets ändringsförslag), och

att två uttalanden godkänns (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets ändringsförslag

Lagförslag 1

140 §

Byrån

— — — — —
En eller flera legitimerade läkare skall i pensionsanstalten delta i beredningen av ärenden som gäller arbetsoförmåga eller rehabilitering samt av andra ärenden som innehåller medicinska frågor. Pensionsanstaltens läkare kan anteckna sin ståndpunkt i handlingarna utan att följa vad som i 23 § i lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården (559/1994) bestäms om formkraven för rättsmedicinska intyg och utlåtanden.

Lagförslag 2

34 §

(Som i RP. Utskottets ändringsförslag påverkar inte den svenska texten)

Utskottets förslag till uttalande

1. Riksdagen förutsätter att regeringen ger akt på i vilken mån den nu godkända pensionsnormeringen inverkar på nivån av begynnande pensioner. Vidare förutsätter riksdagen att regeringen låter utreda eventuella brister i företagshälsovården och arbetarskyddet i kvinnodominerade, fysiskt tunga låglönebranscher i kommunsektorn och att den utifrån detta före 2007 lägger upp ett program för att rätta till bristerna och sätta in effektivare åtgärder för att upprätthålla arbetsförmågan.
2. Riksdagen förutsätter att regeringen låter utreda om lagstiftningen behöver ändras för att säkerställa att de särskilda kraven i uppgifter som har med allmän säkerhet att göra eller är ansvarsfulla med tanke på ett allmänt intresse blir behörigen beaktade i praxis med att bevilja invalidpension samt i företagshälsovården och arbetarskyddet.

Helsingfors den 17 juni 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ord. Valto Koski /sd
vordf. Eero Akaan-Penttilä /saml
medl. Sirpa Asko-Seljavaara /saml
Anneli Kiljunen /sd
Marjaana Koskinen /sd
Pehr Löw /sv
Riikka Moilanen-Savolainen /cent
Aila Paloniemi /cent
Leena Rauhala /kd

Juha Rehula /cent
Paula Risikko /saml
Arto Seppälä /sd
Osmo Soininvaara /gröna
Tapani Tölli /cent
Raija Vahasalo /saml
Erkki Virtanen /vänst
Tuula Väättä /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Eila Mäkipää.

RESERVATION 1

Motivering

Vi anser att de förslag arbetsgruppen Puro kommit med ska tillämpas på det kommunala pensionssystemet så att löntagarna inom kommunsektorn får ett rättvist pensionsskydd och på lika villkor har rätt att gå i pension som 63-åringar utan att pensionen ytterligare skärs ned.

Detaljmotivering

Rätten att ta ut intjänad pension vid 63 års ålder och strykning av den s.k. normeringen i propositionen

Ikraftträdandebestämmelsen, 17 mom. Vi föreslog att den s.k. normeringsbestämmelsen stryks i ikraftträdandebestämmelsens 17 mom. i förslaget till pensionslag. Utskottet menar i sitt betänkande att normeringen leder till att tilläggs pensionsskyddet förloras helt och normeringen, dvs. det förtida uttaget alltid räknas från 65 års ålder oavsett vilken personens egen pensionsålder är. Reglerad på detta sätt innebär nedskärningen att den pensions som den försäkrade redan tjänat in kapas mer än det förtida uttaget skulle förutsätta.

Det yrkesbaserade pensionsålderssystem som gällde inom kommunbranschen upphävdes den 1 juli 1989. I stället infördes ett system bestående av individuell förtidspension, deltidspension och förtida ålderspension. Ursprungligen var den nedre åldersgränsen för individuell förtidspension 55 år men höjdes senare till 58 och ännu senare till 60 år. Som ett led i Puropaketet in drogs den individuella förtidspensionen som pensionsform helt. Inom kommunbranschen trädde lagen om detta i kraft den 1 augusti 2003.

Bortre gräns för så kallad återstående tid. Normeringen är förknippad med frågan om bortre gränsen för s.k. återstående tid. Inom arbets pensionssystemet förstås med återstående tid tiden från pensionsfallet fram till pensionsåldern. Inom den privata sektorn sjönk pensionsåldern i

praktiken från 65 till 63 år. Följaktligen sjunker slutåldern för återstående tid inom den privata sektorn från 65 till 63 år från och med den 1 januari 2005. Inom kommunsektorn förblir den individuella pensionsåldern enligt den föreliggande propositionen oförändrad, dvs. mellan 63 och 65 år. I förslaget enligt betänkandet leder normeringen till att pensionsåldern inom kommunsektorn inte kan vara 65 år. Trots det föreslås i propositionen att slutåldern i kommunbranschen ska vara 63 år trots att det eventuellt är personens pensionsålder. Å andra sidan föreslås att slutåldern ska vara lägre än 63 år, om personens yrkesbaserade pensionsålder så kräver. Här avviker förslaget från de bärande principerna i arbetspensionssystemet. Tanken bakom förslaget är att generera nya besparingar inom kommunsektorn.

Om kostnadsbesparingar. I samband med den totala översynen av den privata sektorns pensioner, då de i Puropaketet ingående pensionsändringarna genomfördes ansågs normeringen inte nödvändig. Det nya systemet innebär att anställda inom den privata sektorn kan gå i pension vid 63 års ålder, dvs. två år tidigare än nu, och få den pension de tjänat in, utan nedskärningar. I proposition RP 242/2002 rd som gällde pensionerna inom den privata sektorn ansågs detta dock inte generera särskilt stora tilläggs kostnader. Utifrån expertutfrågningen bedömer vi att det kommunala pensionssystemet inte skiljer sig från den privata sektorn på denna punkt så att kostnadseffekterna skulle bli särskilt stora. Som argument för normeringen har framförts att intjäningsprocenten inom den offentliga sektorn varit högre än in om den privata sektorn. Då glömmar man bort att ett av argumenten för de högre intjäningsprocenterna har varit att lönerna i snitt är lägre och utbildningstiden i regel längre inom denna sektor. Det innebär att de i belopp uttryckta pensionerna, som är resultatet av den totala intjäningsprocenten och pensionslönen, har jäm-

nats ut och ojämlikheten till följd av de olika pensionslönerna minskat.

Propositionens könskonsekvenser. Normeringen i de kommunala pensionerna är inte neutral vad könskonsekvenserna beträffar. Reformen leder till att månadspensionen inom kommunsektorns kvinnodominerade branscher minskar med upp till 10 procent. Jämställdhetsproblemet kan undvikas om normeringsbestämmelsen stryks i lagförslagets ikraftträdandebestämmelse. Kommunalt anställda med ett tungt arbete inom bas servicen kan i praktiken inte dra nytta av det incitament som den förhöjda pensionstillväxten efter 63 års ålder innebär.

19 mom. Vi föreslår strykning av passusen om att villkor för en pensionstillväxt på 2,2 procent är att personen arbetar fram till den personliga ålderspensionsåldern.

Förslag

Med stöd av det ovan sagda föreslår vi

att lagförslaget godkänns enligt utskottets betänkande, men ikraftträdandebestämmelsen i lagförslag 1 med följande ändring:

Helsingfors den 17 juni 2004

Erkki Virtanen /vänst
Marjaana Koskinen /sd
Eero Akaan-Penttilä /saml
Sirpa Asko-Seljavaara /saml

Reservationens ändringsförslag

Ikraftträdandebestämmelsen

(1—16 mom. som i ShUB)

(17 mom. *utesl.*)

(18 mom. som i RP)

19. En anställd vars pension intjänats med 11/60 procent per månad för tiden före den 1 januari 1995 har för sina pensionsberättigande anställningar under denna tid rätt till en tilläggs-pensionsandel enligt 3 § 3 mom. i den kommunala pensionsanstaltens pensionsstadga, som nämns i 2 § 2 mom. lagen om införande av lagen om kommunala pensioner. (*Utesl.*) Om pension som intjänats före 2005 till följd av samordning eller begränsning enligt 7, 9, 10 och 12 mom. har minskats, kan tilläggspensionsandelen dock utgöra högst en sådan procentandel av samordningsgrunden som anges av skillnaden mellan den maximiprocent som bestämts i enlighet med 12 § 3 och 4 mom. i ovan nämnda pensionsstadga samt 60 procent. Vad som föreskrivs i föregående mening tillämpas inte om rätt till tilläggs-pensionsandel föreligger på grundval av 20 mom. 1 punkten.

(20—43 mom. som i ShUB)

Paula Risikko /saml
Leena Rauhala /kd
Raija Vahasalo /saml

RESERVATION 2

*Motivering**Homogent index i det kommunala pensionerna*

Pensionerna garanterar en långvarig ekonomisk trygghet för pensionärer. Man kan med rätta kräva att den allmänna ekonomiska utvecklingen höjningar i inkomstnivån också ska synas i pensionärernas inkomster. Denna princip kommer i viss mån till uttryck när förbättringar i inkomstnivån vägs in i pensionsindex. För arbetspensionernas del har allt sedan 1970-talet används ett index där vägningskoefficienten för såväl prisnivån som inkomstnivån varit 50 procent. Detta har ansetts korrekt och skäligt. I utskottets betänkande är indexskyddet sämre för där är vägningskoefficienten för prisnivån 80 och för inkomstnivån endast 20 procent.

Brutet pensionsindex var något som togs i bruk under den djupa ekonomiska svackan för att spara och skära i den sociala tryggheten. Med hänsyn till att ekonomin förbättrats avsevärt sen dess och när många grupper i samhället fått avsevärt bättre inkomster finns det absolut ingen anledning att hålla fast vid dessa nedskärningar. När pensionerna justeras med hjälp av brutet index leder det till att pensionernas köpkraft hela tiden släpar efter den allmänna förtjänstutvecklingen. Förtjänstnivåindex var exempelvis 2003 ungefär det dubbla jämfört med prisnivåindex.

Därför föreslår vi att indexskyddet förbättras och att 78 § och 92 § i lagen om kommunala pensioner ändras.

78 §. Utskottet föreslår i betänkandet ett enda arbetspensionsindex i lagen om kommunala pensioner. I detta index har konsumentprisindex vikten 80 procent och inkomstnivåindex 20 procent. I dagsläget är arbetspensionerna ännu små och många får parallellt med arbetspension folkpension. Pensionerna bör växa i takt med den allmänna välfärden och ha ett tryggt realvärde. Med detta omintetgörs om pensionsindex genomförs i den föreslagna formen. Därför före-

slår vi ett pensionsindex där vägningskoefficienten för både inkomstnivåindex och kostnadsnivåindex är 0,5, dvs. 50/50 (se LM 24/2004 rd ledamot Rehulas m.fl. reservation 1, ShUB 58/2002 rd — RP 242/2002 rd).

92 §. Med samma motivering som till ändringen av 78 § gällande ett enhetligt index föreslår vi att familjepensionerna ska justeras med ett index där vägningskoefficienten för både inkomstnivåindex och kostnadsnivåindex är 0,5, dvs. 50/50.

Brandmännens pensionsålder

Riksdagen godkände enhälligt i februari 2003 ett uttalande som social- och hälsovårdsutskottet föreslog i sitt betänkande ShUB 56/2002 rd. Där förutsatte riksdagen att regeringen utreder hur pensionsåldersarrangemangen i det kommunala pensionssystemet beaktar att särdragen i uppgifterna inom vissa branscher förutsätter att full prestationsförmåga bibehålls. I motiven lyfte utskottet fram brandmännen som ett exempel på en sådan kommunal yrkesgrupp.

Enligt utredning till social- och hälsovårdsutskottet har regeringen inte lyckats åstadkomma någon utredning. Regeringen föreslår inte heller nu att brandmännen skulle återfå sin tidigare pensionsålder 55 år. Det finns ett begränsat antal brandmän och det innebär i praktiken att alla är tvungna att delta i brand- och släckningsuppdrag som kräver en hundra procentig prestationsförmåga. Ju högre ålder desto fler blir problemen i anknytning till den operativa beredskapen och arbetarskyddet samt anasvarsfrågorna. Det finns uppgifter om att bara en av tusen brandmän över 55 år klarar av krävande rök- och gasdykningsuppdrag utan att bli överbelastade och riskera sin hälsa. Och ändå krävs det helt allmänt att alla ska göra allt vid brandverken.

Trots ASLAK-verksamhet och annan verksamhet för att upprätthålla arbetshälsan och trots att arbetsgivaren står för dem räcker de inte till för att hejda den försämring i prestationsförmå-

gan som åldrandet medför. Därför vore det motiverat att återinföra den tidigare pensionsåldern, 55 år, för brandmän. På grundval av det ovan sagda föreslår vi ett uttalande där regeringen åläggs att omedelbart förelägga riksdagen en lagändring om sänkt pensionsålder för brandmän. (*Reservationens förslag till uttalande*).

Förslag

Med stöd av det ovan anförda föreslår vi

*att lagförslagen godkänns enligt betänkandet, men 78 § och 92 § i lagförslag 1 med ändringar (**Reservationens ändringsförslag**) och*

att förutom uttalandena i betänkandet godkänns ett uttalande.

Reservationens ändringsförslag

Lagförslag 1

78 §

Indexjustering

Pensionen justeras kalenderårsvis med en koefficient i vilken vägningskoefficienten för förändringar i lönenivån utgör 0,5 och väg-

ningskoefficienten för förändringar i prisnivån 0,5 (arbetspensionsindex). När arbetspensionsindex fastställs används som grund de genomsnittliga årliga förändringarna i löne- och konsumentprisnivån jämfört med föregående kalenderårs tredje kvartal. När indextalet fastställs minskas ändringen i lönenivån med ett belopp som motsvarar ändringen i början av föregående kalenderår i den arbetstagarnas pensionsavgift som avses i den första meningen i 12 b § 1 mom. i lagen om pension för arbetstagare. Social- och hälsovårdsministeriet fastställer genom förordning arbetspensionsindex för ett var kalenderår senast två månader före ingången av det kalenderår under vilket det tillämpas.

92 §

Indexjustering av familjepension

Familjepensionen justeras såsom föreskrivs i 78 § om indexjustering av kommunala pensioner.

Reservationens förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen utan dröjsmål förelägger riksdagen ett förslag om sänkning av brandmännens pensionsålder.

Helsingfors den 17 juni 2004

Leena Rauhala /kd
Erkki Virtanen /vänst
Eero Akaan-Penttilä /saml

Jag instämmer i reservationen till den del den gäller uttalandet om brandmännens pensionsålder.

Raija Vahasalo /saml

RESERVATION 3

Motivering

Lagen om kommunala pensioner ändrades senast 2003. Då godkände riksdagen följande uttalanden i sitt svar (RSv 270/2002 rd): "Riksdagen förutsätter att man vid prövning av rätten till invalidpension också för personer under 60 år beaktar de särskilda krav som till följd av särdragen i den offentliga sektorn ställs på vissa uppgifter som hänför sig till den allmänna säkerheten, arbetstagarens egen säkerhet eller till det ansvar som arbetet medför med tanke på allmän fördel. Riksdagen förutsätter ytterligare att regeringen utreder hur pensionsåldersarrangemangen i det kommunala pensionssystemet beaktar att särdragen i uppgifterna inom vissa branscher förutsätter att full prestationsförmåga bibehålls".

Den ändring i lagen om kommunala pensioner som det nu ska fattas beslut om tar ingen som helst hänsyn till den förra riksdagens krav. I lagen ingår en ändring som innebär att en person efter eget val kan gå i ålderspension mellan 63 och 68 års ålder. Därtill ska bara de arbetstagare som fyllt 60 år ha rätt till invalidpension på samma grunder som individuell förtidspension beviljas. Ändå finns det i kommunsektorn yrkeskategorier som inte är betjänta av att pensionsgrunderna samordnas med grunderna i de privata pensionslagarna. Det finns arbeten som är nästan nog omöjliga att utföra om man har fyllt 64 år — för att inte alls tala om 68 år. Ett särskilt exempel på en sådan yrkeskategori är brandmän i räddningsuppdrag.

Räddningsuppdrag ställer helt speciella krav på de anställdas fysiska och psykiska arbets- och handlingsförmåga. Brandsläckning, rök- och kemikaliedykning, röjning och arbete på höga höjder är vardagsmat för räddningsmanskaper — oberoende av väderförhållanden. Räddningspersonalens liv och hälsa står ständigt på spel. Dessutom kan mängden traumatiska upplevelser i karriären, som våldsamt död, bli mer än de psy-

kiskt orkar bära. Men på grund av arbetets karaktär och de krav det ställer och det fåtaliga manskapet vid enheterna måste alla brandmän i praktiken klara av alla slag av uppdrag.

Institutet för arbetshygien har undersökt hela spektret av brandmäns hälsa, fysiska och psykiska funktionsförmåga, arbetsförmåga och påfrestningen i arbetet i över tjugo års tid. Undersökningarna visar att brandmän i snitt senast i 50 års ålder börjar ha svårigheter med att klara minimikraven vid rökdykning. Enligt en försiktig bedömning klarar högst en brandman på tusen som fyllt 55 år av krävande rök- och gasdykningar utan påfrestning och risk för hälsan. Och ändå är det ett absolut villkor för allas säkerhet att varje medlem av en operativ enhet har full handlingskapacitet.

Det finns ansvarsfulla uppgifter också t.ex. inom hälsovården. De har samband med allmän och personlig säkerhet och är psykiskt mycket tungt belastande. Vårdpersonalen arbetar ofta i skift, m.a.o. under alla tider av dygnet, varje dag i veckan under årets alla dagar, oregelbundet i tre skift. Vårdklienterna kräver allt större noggrannhet och risken för t.ex. fysiskt våld ökar hela tiden.

I dessa branscher är det ytterst osannolikt att en anställd skulle kunna höja sin pensionstillväxt genom något slags supertillväxt ända fram till 68 års ålder, vilket är tänkt som lockbete för senarelagd pension i många branscher. Ändrade arbetsbeskrivningar och andra uppgifter fungerar i praktiken inte, åtminstone inte för brandmän. Sådana lösningar ställer sig möjligen också mycket dyrare för kommunen, för de måste i alla fall se till att det finns tillräckligt med personal inom vården och räddningsväsendet. Lagen bör möjliggöra att man går i pension med värdigheten i behåll när det har blivit svårt att klara av arbetsuppgifterna och det inte på skäliga grunder är möjligt att flytta till andra uppgifter fram till pensionsåldern.

Förslaget

Vi föreslår

*att följande uttalande godkänns utöver
uttalandena i utskottets betänkande.*

Reservationens förslag till uttalande

*Riksdagen förutsätter att regeringen
noga ger akt på praxis med att bevilja
invalidpension i fråga om dem som inte
fyllt 60 år och att regeringen våren
2006 lämnar en redogörelse i saken till
social- och hälsovårdsutskottet.*

Helsingfors den 17 juni 2004

Eero Akaan-Penttilä /saml
Sirpa Asko-Seljavaara /saml
Paula Risikko /saml

Raija Vahasalo /saml
Leena Rauhala /kd
Erkki Virtanen /vänt