

**TYÖ- JA TASA-
ARVOASIAINVALIOKUNNAN LAUSUNTO
6/2002 vp**

Hallituksen esitys laeiksi osa-aikaeläkettä ja yksilöllistä varhaiseläkettä koskevien säännösten muuttamisesta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 11 päivänä huhtikuuta 2002 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi osa-aikaeläkettä ja yksilöllistä varhaiseläkettä koskevien säännösten muuttamisesta (HE 45/2002 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sosiaali- ja terveysvaliokuntaan samalla määrännyt, että työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunnan on annettava asiasta lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Tuulikki Haikarainen, sosiaali- ja terveysministeriö
- lainsäädäntöneuvos Pasi Järvinen, työministeriö
- kehityspäällikkö Riitta Korpiluoma, Eläketurvakeskus
- lakimies Tarja Waris, Kansaneläkelaitos

- sosiaalipoliittinen sihteeri Kaija Kallinen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- lakimies Markku Kojo, Akava ry
- oikeustieteen kandidaatti, asiamies Johan Åström, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto TT
- sosiaalipoliittinen asiamies Vesa Rantahalvari, Palvelutyönantajat ry
- suunnittelupäällikkö Pertti Rauhio, Suomen Yrittäjät
- hallituksen jäsen Karl-Gustaf Kunnas, Työttömien Valtakunnallinen Yhteistoimintajärjestö TVY ry
- toimitusjohtaja Kari Puro, Eläkevakuutusyhtiö Ilmarinen
- henkilöstöjohtaja Harri Hietaranta, Sampo Oyj
- osastopäällikkö Pasi Mustonen, Varma-Sampo.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yksityisten alojen työeläkejärjestelmää koskevien lakien säännöksiä siten, että osa-aikaeläkkeen alaikäraja muutetaan pysyvästi 58 vuodeksi. Muutos koskee vuonna 1947 ja sen jälkeen syntyneitä henkilöitä, joilla myös osa-aikaeläkkeellä

olosta kertyvän vanhuuseläkkeen määrä pienee. Sen sijaan osa-aikaeläkkeen saajalle myönnettävä työkyvyttömyyseläke säädetään kokoaikaisesta työntekoa vastaavaksi ja siihen liitetään samanlainen työnantajan vastuu kuin muihinkin työkyvyttömyyseläkkeisiin. Lisäksi ehdotetaan

työaikalakiin siirrettäväksi säännös, jonka mukaan työnantajan on pyrittävä järjestämään työt niin, että osa-aikaeläkkeelle haluava työntekijä voisi siirtyä osa-aikatyöhön.

Ennen vuotta 1947 syntyneillä työntekijöillä ja yrittäjillä säilyy osa-aikaeläkkeen nykyinen 56 vuoden alaikäraja, ja heillä vanhuuseläkkeen ja työkyvyttömyyseläkkeen määräytymisperusteet pysyvät ennallaan.

Lisäksi ehdotetaan, että yksityisten alojen työeläkejärjestelmästä ja kansaneläkejärjestelmästä ei enää myönnetä yksilöllistä varhaiseläkettä vuoden 1943 jälkeen syntyneille työntekijöille tai yrittäjille. Työttömyyseläkkeen työhistoriaa koskevaa vaatimusta tarkistetaan eräillä

ennen vuotta 1945 syntyneillä työntekijöillä kohtuuttomien väliinpuotoamisten estämiseksi.

Muutosehdotukset perustuvat työmarkkinoiden keskusjärjestöjen periaatesopimukseen työeläkkeiden kehittämistä. Hallitus on todennut sopimuksen vastaavan myös sen tavoitteita työeläkkeiden kehittämiseksi työssä pysymistä, työkykyä ja työllistymistä tukevaan suuntaan.

Työttömyyseläkettä koskevat lainmuutokset ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä elokuuta 2002 ja muut lainmuutokset 1 päivänä tammikuuta 2003. Osa-aikaeläkkeen ikärajan nousu toteutuu vuoden 2005 alusta. Yksilöllinen varhaiseläke poistuisi vuoden 2004 alusta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Ikääntyvien työelämässä pysymisen edistäminen

Esitys liittyy työmarkkinoiden keskusjärjestöjen viime syksynä tekemään periaatesopimukseen yksityisten alojen työeläkkeiden kehittämisestä. Sopimuksella pyritään siihen, että keskimääräinen eläkkeellejäämisikä myöhentyisi 2–3 vuodella ja eläkejärjestelmä sopeutuisi keskimääräisen elinajan jatkuvaan pitenemiseen.

Väestön ikärakenne oli Suomessa vielä 1980-luvun puolivälissä EU-maiden edullisin. Suurten ikäluokkien alkaessa siirtyä eläkkeelle tilanne kuitenkin muuttuu nopeasti. Vuonna 2004 työelämästä poistuu Suomessa enemmän työntekijöitä kuin uusia tulee tilalle. Tämän vuosikymmenen lopulla poistuvia on vuosittain 15 000 enemmän kuin työmarkkinoille tulevia. Keskimääräinen eläkkeellesiirtymisikä on tällä hetkellä 59 vuotta ja 90 % on eläkkeellä ennen 64 ikävuotta. Yli 55-vuotiaiden työllisyysaste on tällä hetkellä 46 %. Tavoitteeksi on asetettu sen nostaminen 53 %:iin vuonna 2005 ja 55 %:iin vuonna 2010.

Pyrittäessä eläkkeellesiirtymisiän nostamiseen lähemmäksi vanhuuseläkeikää on tärkeää,

että myös eläkejärjestelmät kannustavat työssä jatkamiseen, mihin osaltaan nyt käsiteltävä esitys pyrkii. Eläkejärjestelmien muuttaminen ei kuitenkaan riitä, jos työnantajat eivät halua pitää töissä ja ottaa töihin ikääntyviä työntekijöitä. Useissa yrityssaneerauksissa yritysten johdon, työntekijöiden ja poliittisten päättäjien ensireaktio on edelleen siirtää ylimääräinen työvoima ennenaikaiselle eläkkeelle. Sen katsotaan olevan halvin ja kivuttomin ratkaisu sekä yksilön, yritystalouden että yhteiskuntapolitiikan kannalta. Saneeraustilanteessa unohdetaan helposti huolet toimenpiteiden vaikutuksista sosiaalimenoihin tai eläkejärjestelmien kestävyyskykyyn taikka työvoiman riittävyys. Tarvitaan vielä paljon ponnistuksia asenteiden muuttamiseksi ja työelämässä pysymisen halun ja edellytysten luomiseksi vanhemmille ikäryhmille.

Työelämän tulisi muuttua monin tavoin, jotta ikääntyvät jaksaisivat pitempään työelämässä. Selvitysten mukaan erityisesti psykososiaaliset kuormitustekijät työssä ovat yleistyneet 1990-luvulla. Henkilöstösupistukset ja epävarmuus työn jatkumisesta sekä työn vaativuuden kasvu aiheuttavat suuria paineita työntekijöiden työssä jaksamiselle ja osaamiselle. Työelämän kiihtyvä muutostahti ja kasvavat vaatimukset yhdessä ikääntyviä työntekijöitä syrjivien asenteiden

ja huonon työilmapiiriin kanssa asettavat ikään-tyvien oppimis- ja mukautumiskyvyn kovalle koetukselle ja johtavat helposti uupumiseen ja eläkkeelle hakeutumiseen. Ikääntyvien asemaa työelämässä tulisikin parantaa muun muassa kehittämällä johdon koulutusta siten, että esimiehet osaisivat yhtäältä arvostaa ikääntyvien työntekijöiden vahvuuksia ja toisaalta ottaa heidän tarpeensa nykyistä paremmin huomioon työtehtäviä ja työolosuhteita sekä työpaikkakoulutusta suunniteltaessa.

Työkykyisen, ammattitaitoisen ja motivoituneen työvoiman turvaamiseksi tarvitaan koulutuksen ja hyvän johtamisen ohella myös muita työkykyä ylläpitäviä toimenpiteitä. Toimenpiteiden kohdistaminen pelkästään yli 55-vuotiaisiin ei auta. Kaikki kokemukset ja valmiudet elämänuran ajalta vaikuttavat sopeutumiseen, sairastavuuteen ja työelämään kiinnittymiseen. Keskeinen merkitys on niillä toimilla, joilla vaikutetaan työssä jaksamiseen, työoloihin, työilmapiiriin, työaikajärjestelyihin sekä työn, vapaa-ajan ja perheen yhteensovittamiseen. Työpaikoilla toteutetuilla työkykyä edistävillä toimenpiteillä on lisätty henkilöstön hyvinvointia ja parannettu yrityksen taloudellista tulosta. Jatkossa tyky-toimenpiteitä pitäisikin paitsi lisätä ja tehostaa myös suunnata koko henkilöstöön. Työelämän laatu vaikuttaa yhä enenevässä määrin siihen, haluavatko ihmiset pysyä työelämässä vai pyrkivätkö he eläkkeelle.

Eläkelainsäädännön kehittäminen

Eläkelainsäädäntöä on viime vuosina muutettu usein. Eri eläkemuotojen ikärajoja on nostettu ja laskettu ja niiden saantiehtoja ja kertymissääntöjä on muutettu. Seurauksena on ollut eläkelainsäädännön muuttuminen yhä vaikeaselkoisemmaksi ja monimutkaisemmaksi. Lainmuutosten siirtymäsäännökset erilaisine ikärajoineen sotkevat tilannetta entisestään ja merkitsevät eri ikäluokkiin kuuluvien henkilöiden asettamista eriarvoiseen asemaan.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että eläkepolitiikan tempoilevuus ja jatkuvat muutokset aiheuttavat epävarmuutta ikääntyvien

työntekijöiden keskuudessa ja lisäävät pyrkimystä hakeutua eläkkeelle heti, kun se on mahdollista. Valiokunta pitää tärkeänä, että eläkejärjestelmiä kehitetään nykyistä pitkäjänteisemmin ja suunnitelmallisemmin ja siten, että samalla varmistetaan myös oikeudenmukaisen ja yhdenvertaisen kohtelun toteutuminen.

Osa-aikaeläke

Lakiehdotuksessa ehdotetaan osa-aikaeläkkeen alaikäraja muutettavaksi pysyvästi 58 vuodeksi samalla kun eläkkeen kertymissääntöjä muutetaan. Muutos koskee vuonna 1947 ja sen jälkeen syntyneitä henkilöitä. Tällä hetkellä osa-aikaeläkkeen ikäraja on alennettu 56 vuoteen väliaikaisella lailla, jolla pyrittiin lykkäämään varhaista siirtymistä kokoaikaiselle eläkkeelle.

Lakiehdotuksen tavoitteena on parantaa kokoaikaisen työskentelyn houkuttelevuutta suhteessa osa-aikaeläkkeeseen. Osa-aikaeläkkeen on nykyisessä muodossaan todettu houkuttelevan myös hyväkuntoisia työntekijöitä, jotka jaksaisivat jatkaa kokoaikaistakin työskentelyä. Ehdotetut keinot eli ikärajan nosto ja kertymän huonontaminen johtavat kuitenkin helposti myös siihen, että huonokuntoisemmat hakeutuvat osa-aikaeläkkeen sijasta työkyvyttömyyseläkkeelle. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että huolehditaan siitä, että osa-aikaeläkkeen houkuttelevuus ei laske niin paljon, että sitä ei enää koeta mielekkääksi vaihtoehdoksi vaan vetäydytään mieluummin kokonaan työmarkkinoilta. Ikääntyvien työntekijöiden pitäminen entistä pidempään työelämässä edellyttää, että valittavana on erilaisia mahdollisuuksia mukauttaa työnteko voimavarojen mukaan. Osa-aikaeläkejärjestelmän merkitys on tässä huomattava.

Työttömyyseläkkeen väliinpuotoajat

Esityksessä ehdotetaan työttömyyseläkesäännöksiä muutettavaksi 1990-luvun laman aiheuttamasta massatyöttömyydestä johtuvien kohtuuttomien väliinpuotoamistilanteiden poistamiseksi. Ongelmalliseksi on osoittautunut vuonna 1994 työttömyyseläkkeen saamisedellytyksiin liitetty vaatimus viiden vuoden työssäolosta vii-

meisen 15 vuoden aikana. Vaatimusta perusteltiin aikoinaan sillä, että työttömyyseläkettä ei ollut tarkoitettu toimeentulomuodoksi niille, jotka eivät olleet aktiivisesti olleet työelämässä mukana.

Koska laman aikana työttömäksi jääneiden ikääntyneiden työllistyminen oli lähes mahdotonta, vaikeuksia vaatimuksen täyttämiseksi on monilla sellaisillakin, joiden työura jatkui ennen lamaa katkeamatta yli 20 vuotta. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että säännöksiä muutetaan niin, että nämä väliinpuotoamistilanteet hoidetaan.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että 1. lakiehdotuksen 4 c §:n 12 momentti, jolla muutos on tarkoitus toteuttaa, on erittäin yksityiskohtainen, monimutkainen ja vaikeaselkoinen. Asiantuntijakuulemisessa tuli esiin, että säännös ei kata kaikkia vastaavanlaisessa väliinpuotoamistilanteessa olevia ja asettaa henkilöt eriarvoiseen asemaan tavalla, jota ei voida pitää lainsäädännön tavoitteiden kannalta hyväksyttävänä. Tällöin lakia joudutaan paikkaamaan vähän ajan päästä uudelleen, mitä ei voida pitää eläkelainsäädännön selkeyden ja johdonmukaisen kehittämisen kannalta hyvänä ratkaisuna. Työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunta esittää sosiaali- ja terveysvaliokunnalle, että sosiaali- ja terveysvaliokunta selvittää, miten väliinpuotoamistilanteet voidaan estää.

Samalla valiokunta toteaa, että kyseinen 4 c §:n lisäsehdotus on lakiteknisesti niin kir-

joitettu, että se muodostaa kaksi momenttia. Tästä johtuen 1. lakiehdotukseen tulee tehdä tätä tarkoittavat muutokset paitsi jälkimmäisen momentin alussa olevaan viittaussäännökseen myös johtolauseeseen ja voimaantulosäännökseen. Vastaavat muutokset tulee tehdä myös 3. lakiehdotuksen 15 e §:ään, johtolauseeseen ja voimaantulosäännökseen sekä 4. lakiehdotuksen 22 c §:ään.

Vaikutukset eri sukupuolten eläketurvaan

Esityksen perusteluissa on todettu, että samalla kun ryhdytään tarkentamaan lainsäädäntöä ja selvittämään työmarkkinajärjestöjen periaateratkaisun teknisiä yksityiskohtia, arvioidaan suunniteltujen muutosten vaikutukset eri sukupuolten eläketurvaan. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että tämän esityksen perusteluissa ei ole selvitetty sen vaikutuksia eri sukupuolten eläketurvaan, ja pitää tärkeänä, että pakettiin sisältyviin muihin hallituksen esityksiin sisältyvät myös nämä vaikutusarviot.

Lausunto

Lausuntonaan työ- ja tasa-arvoasiainvaliokunta kunnioittavasti esittää,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 21 päivänä toukokuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Jouko Skinnari /sd	Pertti Mäki-Hakola /kok
vpj.	Raija Vahasalo /kok	Petri Neittaanmäki /kesk
jäs.	Tuula Haatainen /sd	Håkan Nordman /r
	Pertti Hemmilä /kok (osittain)	Lauri Oinonen /kesk
	Leea Hiltunen /kd	Pirkko Peltomo /sd (osittain)
	Anne Holmlund /kok	Tero Rönni /sd
	Anne Huotari /vas	Osmo Soininvaara /vihr (osittain)
	Kyösti Karjula /kesk (osittain)	Jaana Ylä-Mononen /kesk.
	Esa Lahtela /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ritva Bäckström.