

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 23/1999 vp

Hallituksen esitys eläkkeelle siirtymistä myöhentävistä ja työssä jatkamista edistävästä muutoslaista eläkelainsäädäntöön

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 5 päivänä lokakuuta 1999 lähettänyt sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eläkkeelle siirtymistä myöhentävistä ja työssä jatkamista edistävästä muutoslaista eläkelainsäädäntöön (HE 93/1999 vp).

Lakialoite

Valiokunta on käsitellyt esityksen yhteydessä lakialoitteen (LA 168/1999 vp — Matti Kangas /vas) laiksi työntekijäin eläkelain muuttamisesta.

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon. Lausunto (PeVL 9/1999 vp) on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- sosiaali- ja terveysministeri Maija Perho
- apulaisosastopäällikkö Tuulikki Haikarainen ja ylitarkastaja Maritta Hirvi, sosiaali- ja terveysministeriö
- suunnittelujohtaja Markku Hänninen, Eläketurvakeskus
- etuuspäällikkö Marja Ikonen, Kansaneläkelaitos
- sosiaalipoliittinen sihteeri Kaija Kallinen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö
- asiamies Johan Åström, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto
- johtaja Markku Koponen, Palvelutyönantajat
- sosiaalisihteeri Veikko Simpanen, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK
- lakimies Markku Kojo, Akava ry
- työmarkkina-asiamies Pertti Rauhio, Suomen Yrittäjät
- johtaja Lauri Kaarisalo, Työeläkelaitosten Liitto
- toimitusjohtaja Kari Puro.

HALLITUKSEN ESITYS JA LAKIALOITE

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi yksityisten alojen eläkelakien mukaisen työttömyyseläkkeen määräytymistä ja yksilöllisen varhaiseläkkeen ikärajaa sekä työkyvyttömyys- ja työt-

tömyyseläkkeiden rahastointia. Tarkoituksena on, että näillä lainmuutoksilla ja varhaisen kuntoutuksen edistämisen sekä työvoimahallinnon aktiivisten työllistämistoimenpiteiden avulla voitaisiin edistää ikääntyvien henkilöiden työs-

sä jatkamista ja myöhentää heidän eläkkeelle siirtymistään.

Ikääntyvät työttömät pyritään mahdollisuuksien mukaan työllistämään normaaleille työmarkkinoille. Edellä esitettyjen tavoitteiden toteuttamiseen on mahdollista vaikuttaa työeläkemaksun perusteita muuttamalla. Tämän päämäärän saavuttamiseksi työttömyyseläkkeiden rahastointia esitetään korotettavaksi 80 prosenttiin eläkkeen määrästä. Samalla työkyvyttömyyseläkkeiden rahastointia alennettaisiin samaan 80 prosenttiin eläkkeen määrästä. Lisäksi estettäisiin vakuutusmaksun kiertäminen keino-tekaisilla yritysjärjestelyillä.

Työttömyyseläkkeen määräytymistä muutettiin siten, että sitä laskettaessa eläkkeeseen ei enää lisätä eläkkeen alkamisen ja eläkeiän täyttämisen väliseltä ajalta eli tulevalta ajalta laskettavaa eläkkeenosaa. Tämä eläkkeenosaa lisättäisiin kuitenkin eläkkeeseen sen muuttuessa vanhuuseläkkeeksi. Samoin työttömyyseläkkeensaajan jälkeen myönnettävässä perhe-eläkkeessä otettaisiin huomioon edellä mainittu eläkkeenosaa. Samalla työttömyyseläkkeen eläketa-
pahtumaksi määriteltäisiin se päivä, jolloin kaikki eläkkeen saamisen edellytykset ovat täyttyneet.

Vuoden 1994 alusta voimaantulleen eläkeuudistuksen aiheuttamat väliinpuotoamiset ehdotetaan korjattavaksi poistamalla laista edellytys siitä, että eläkkeenhakijalla työttömyyseläkeoikeuden saadakseen tulee olla oikeus tulevaan aikaan. Työttömyyseläkkeen voisi siten saada myös pelkästään karttuneen eläkeoikeuden mukaisena vapaakirjaeläkkeenä. Muut työttömyyseläkkeen saamisen edellytykset säilyisivät ennallaan.

Yksilöllisen varhaiseläkkeen ikäraja korotettiin nykyisestä 58 vuodesta 60 vuoteen. Samalla osa-aikaeläkettä koskevaa määräaikaista erityislakia, jossa muun muassa osa-aikaeläkkeen alaikäraja on alennettu 56 vuoteen, muutettiin niin, että voimassaoloaika jatkuisi vuoden 2000 lopun asemesta vuoden 2002 loppuun. Lain voimassaoloaikana selvitettäisiin osa-aikaeläkkeelle sopiva ikäraja.

Varhennetun vanhuuseläkkeen varhennusvähen-
nystä ja lykätyn vanhuuseläkkeen lykkäyskorotusta muutettaisiin siten, että ne vastaavat työeläkejärjestelmässä nykyisin voimassa olevia vakuutusmatemaattisia perusteita. Varhennusvähen-
nys alennettaisiin 0,4 prosenttiin varhennuskuukautta kohden ja lykkäyskorotus alennettaisiin 0,6 prosenttiin eläkkeen alkamisen lykkäytymiskuukautta kohden. Kertoimet on laskettu siten, että kustannusneutraalisuus toteutuisi mahdollisimman hyvin vanhuuseläkkeen varhentamis- ja lykkäämistilanteissa sekä eläkkeensaajan että eläkejärjestelmän kannalta.

Määräaikaista lakia 55 vuotta täyttäneen työttömän työllistämisedellytysten parantamisesta ehdotetaan muutettavaksi siten, että tulevan ajan eläkeosuus laskettaisiin aikaisemman työsuhteen perusteella, vaikka uusi, enintään kymmenen kuukautta jatkunut työsuhte alkaisi jo ennen kuin työttömyysturvalain mukaista päivärahaa on maksettu 500 päivältä. Näin uuden työn vastaanottaminen olisi mahdollista nykyistä varhemmin eläketurvan heikentymättä. Koska mainittu laki on osoittautunut tarpeelliseksi, se ehdotetaan säädettäväksi pysyväksi.

Kansaneläkelakia ehdotetaan muutettavaksi yksityisten alojen eläkelakeja vastaavasti siten, ettei tulevan ajan oikeutta edellytettäisi työttömyyseläkkeessä, eläkkeen varhentamis- ja lykkäyskertoimet olisivat samansuuruiset kuin työeläkkeisiin ehdotetut kertoimet ja yksilöllisen varhaiseläkkeen ikäraja korotettaisiin 60 vuoteen.

Edellä mainittuihin määräaikaistalakeihin ehdotetut muutokset koskisivat yksityisten alojen eläkelakien lisäksi myös valtion ja kunnallisen eläkejärjestelmän mukaisia eläkkeitä, kuitenkin siten, ettei osa-aikaeläkkeen 56 vuoden alaikäraja koskisi edelleenkaan kunnallista eläkejärjestelmää. Sen osalta kyseinen määräaikainen alaikäraja on tarkoitus säännellä kunnallisen eläkelaitoksen eläkesäännössä. Valtion eläkelakiin olevan viittaussäännöksen kautta määräaikaistalakeihin ehdotetut muutokset koskisivat myös evankelis-luterilaisen kirkon eläkejärjestelmää. Muilta osin ehdotetut muutokset eivät koskisi näitä eläkejärjestelmiä. Tarkoituksena kuitenkin

kin on, että soveltuvin osin vastaavat muutokset tehtäisiin erikseen myöhemmin myös valtion ja kunnalliseen eläkejärjestelmään.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan vuoden 2000 alusta. Niitä sovellettaisiin eläkkeisiin, joissa eläketapahtuma sattuu lain voimassa ollessa. Työttömyyseläkkeen pienenys ei kuitenkaan koskisi niitä 1944 tai sitä ennen syntyneitä työttömiä, jotka ovat työttöminä lain tullessa voimaan tai ovat olleet pitkään työttöminä vuoden 1999 aikana. Se ei koskisi myöskään niitä työntekijöitä, jotka ovat työllistyneet määräaikaiseen, enintään kymmenen kuukautta jatkuneeseen työsuhteeseen, johon sovelletaan lakia 55 vuotta täyttäneiden työttömien työllistymisedellytysten parantamisesta. Jos kuitenkin työntekijän lain voimaantullessa saama työttömyyspäiväraha tai koulutustuki perustuu 1 päivänä elokuuta 1999 tai sen jälkeen alkaneeseen lomautukseen tai irtisanoutumiseen taikka yli kuusi kuukautta kestäneen työsuhteen irtisanomiseen, häneen sovellettaisiin ehdotettuja uusia säännöksiä.

Tulevan ajan oikeutta koskeva työttömyyseläkkeen edellytys poistettaisiin takautuvasti. Jos työttömyyseläkeoikeutta ei ole ollut sen vuoksi, että tämä edellytys ei ole täytynyt, eläke myönnettäisiin hakemista seuraavan kuukauden alusta, jos muut työttömyyseläkkeen saamisen edellytykset täyttyvät, aikaisintaan kuitenkin lain voimaantulosta alkaen.

Yksilöllisen varhaiseläkkeen uutta 60 vuoden ikärajaa ei sovellettaisi vuonna 1943 tai sitä ennen syntyneeseen työntekijään. Näillä henkilöillä ikäraja olisi edelleen 58 vuotta.

Uusia varhennus- ja lykkäyskertoimia sovellettaisiin eläkkeisiin, jotka alkavat lain voimaantulopäivänä tai sen jälkeen.

Työttömyyseläkkeiden rahastointia koskevat muutokset koskisivat niitä eläkkeitä, joihin ei ehdotetun työntekijäin eläkelain 4 c §:n 3 momentin mukaan lisätä tulevan ajan eläkkeenosaa. Työkyvyttömyyseläkkeissä ehdotettua rahastointia sovellettaisiin, jos eläketapahtuma on sattunut lain voimassa ollessa.

Lakialoite

Lakialoitteessa LA 168/1999 vp ehdotetaan hallituksen esitykseen HE 93/1999 vp liittyen eräitä muutoksia. Kun 60 vuotta täyttäneen pitkäaikaistyöttömän on oltava eläketapahtumaa edeltäneiden 15 kalenterivuoden aikana peruseläkettä kerryttävässä työ- tai virkasuhteessa vähintään viisi vuotta, ehdotetaan aloitteessa tarkastelujakson pidentämistä 20 vuoteen. Vastaavasti kolmen viimeisen vuoden aikana välittömästi ennen työkyvyttömyyden alkamista olleet sairausvakuutuslain mukaiset päivärahat eivät katkaise niin sanottua tulevan ajan oikeutta. Jos sairauspäivärahapäiviä on runsaasti välittömästi ennen tarkastelujakson alkua, johtaa tämä eläkeoikeuden menetykseen varsin satunnaisesta syystä, jonka vuoksi aloitteessa ehdotetaan luovuttavaksi kolmen vuoden tarkastelujaksosta.

Edelleen aloitteessa ehdotetaan, että työttömyyseläkkeeltä työkyvyttömyyseläkkeelle siirryttäessä työttömyyseläkkeelle jouduttaessa ollut oikeus tulevaan aikaan otettaisiin suoraan lain säännöksen perusteella huomioon siirryttäessä työkyvyttömyyseläkkeelle eräissä tapauksissa. Lakialoitteessa ehdotetaan myös, että työttömyyseläkkeen takautuvalle hakemiselle säädettyä tammikuun 2000 lopussa päättyvää määräaikaa pidennettäisiin vuoden 2000 loppuun.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Näin ollen valiokunta puoltaa halli-

tuksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina.

Valiokunta pitää hallituksen esityksen perusteena olevaa pyrkimystä edistää henkilöiden työssä jatkamista ja myöhentää heidän eläkkeel-

le siirtymistään tärkeänä monista, muun muassa inhimillisistä ja eläkkeiden rahoitukseen liittyvistä syistä. Eläkkeiden rahoituksen kannalta on tärkeää myös työttömyyden vähentäminen ja työllistymisasteen nostaminen, joiden tavoitteiden suuntaisesti on viime vuosina voitukin edettä. Rahoituksen varmistaminen muodostaa ilmeisen keskeisen syyn eläkelainsäädännön edelleen kehittämiseksi sen ohella, että lait pyritään saattamaan mahdollisimman oikeudenmukaisiksi ja muuttuvat olosuhteet huomioon ottaviksi.

Ehdotetun lainsäädännön vaikutus ei todennäköisesti ole kovin merkittävä eläkkeellesiirtymisiän kannalta, joten tärkeää on myös varhaisen kuntoutuksen edistäminen, työkykyä ylläpitävä toiminta, koulutuksen hyväksi käyttäminen työllistämässä ja muu henkilöiden aktiivinen työllistäminen. Työelämää kehittämällä voidaan myös vaikuttaa työssä jaksamiseen ja vähentää työkyvyttömyyden riskiä. Työeläkejärjestelmää on seurattava muun muassa niin sanotun työttömyyseläkeputken kannalta erityisesti putken käyttöön liittyvien syiden selvittämiseksi.

Valtion talousarvioehdotuksen mukaan on tarkoitus työllistää työttömäksi jäävät 55—59-vuotiaat normaaleille työmarkkinoille tarvittaessa koulutus- ja kuntoutustoimenpitein. Työttömäksi jäävien 55—59-vuotiaiden tukityöllistämiseen varataan 70 miljoonaa markkaa. Lisäksi pitkäaikaistyöttömyyden torjumiseksi ja työssäoppimisen edistämiseksi on oppisopimukseen myönnettävän työllistämistuen painotusta tarkoitus siirtää syrjäytymisuhan alaisten työttömien peruskoulutukseen. Valiokunta painottaa näiden toimenpiteiden tärkeyttä esitetyn eläkeratkaisun rinnalla.

Hallituksen esityksen mukaan on pitkäaikaisesti työttömän työttömyyseläkkeen saamisoikeuden edellytyksenä muun muassa se, että hän on eläketapahtumapäivää välittömästi edeltäneiden 15 kalenterivuoden aikana yhteensä vähintään viisi vuotta ansainnut työ- tai virkasuhteen perusteella eläkettä. Valiokunnan käsityksen mukaan olisi tarpeellista selvittää 15 vuoden aikarajan tarkoituksenmukaisuus varsinkin ottaen huomioon viime vuosien työttömyystilan-

ne. 1990-luvun alkupuolella oli työllistyminen käytännössä lähes mahdotonta, mikä merkittävästi vaikeuttaa sanotun ehdon täyttämistä.

Työttömyyseläkkeellä olevan henkilön siirryessä työkyvyttömyyseläkkeelle henkilölle saattaa syntyä menetyksiä tulevan ajan oikeuden suhteen, joka hänellä on mahdollisesti ollut siirryessään työttömyyseläkkeelle. Myös tätä seikkaa on selvitettävä oikeudenmukaisuusnäkökohdista varsinkin, kun tällaisella siirtymisellä ei ole merkitystä ehkäistäessä varhaista eläköitymistä.

Työntekijäin eläkelakiehdotuksen ja eräiden muiden eläkelakiehdotusten voimaantulosäännösten mukaan työntekijä voi lain voimaantullessa saada muuta etuutta kuin irtisanomisajan palkkaa, jos sopimus etuudesta on tehty ennen 1 päivää elokuuta 1999 ja jäädä tästä huolimatta lain voimaantullessa voimassa olleen järjestelmän piiriin, vaikka hän ei saa työttömyysturvaa. Työsopimuslailla on säädetty irtisanomisajat eri pituisiksi työsuhteen keston perusteella ja pisimmillään irtisanomisaika voi olla kuusi kuukautta. Näin ollen henkilö on saattanut saada muun muassa niin sanotun kultaisen kädenpuristuksen tai muun vastaavan etuuden, josta huolimatta hän pysyy vanhan työttömyyseläkejärjestelmän piirissä. Sen sijaan irtisanomisajan palkka ehkäisee tämän. Näissä tilanteissa työntekijä joutuu eri asemaan verrattuna muihin samaan aikaan irtisanottuihin työntekijöihin, joilla on lyhyempi irtisanomisaika tai jotka ovat saaneet hyväkseen muun etuuden kuin irtisanomisajan palkan.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että seurataan edellä sanotusta käytännöstä syntyvää epäoikeudenmukaisuutta. Tilanne on oikaistavissa vielä sinä aikana, kun mainitut henkilöt saavat työttömyysturvaa. Kyse on todennäköisesti suhteellisen pienestä ryhmästä, joka lisäksi pienee, jos henkilöt työllistyvät tässä tarkoitettun irtisanomisen jälkeen. Seurannan perusteella tulee ryhtyä lainsäädäntötoimenpiteisiin epäkohdan oikaisemiseksi.

Valiokunta korostaa lainsäädännön voimaantulon yhteydessä syntyviä pitkään irtisanomisaikaan liittyviä sekä viimeisen 15 vuoden aikana

vähintään viiden vuoden työllistymisen liittyviä ongelmia. Valiokunta ehdottaa näistä asioista lausumaa (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella sosiaali- ja terveysvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset hyväksytään muuttamattomina,

että lakialoitteeseen LA 168/1999 vp sisältyvä lakiehdotus hylätään ja

että hyväksytään lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus).

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää pikaisesti pitkistä irtisanomisajasta ja työttömyyseläkkeen viiden vuoden työssäolovaatimuksesta viimeisen 15 vuoden aikana aiheutuvat väliinputoajaongelmat ja ryhtyy tarvittaviin lainsäädäntötoimiin.

Helsingissä 3 päivänä joulukuuta 1999

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Marjatta Vehkaoja /sd (osittain)
vpj. Timo Ihamäki /kok
jäsen. Eero Akaan-Penttilä /kok (osittain)
Merikukka Forsius /vihr
Tuula Haatainen /sd
Saara Karhu /sd
Inkeri Kerola /kesk
Valto Koski /sd
Marjaana Koskinen /sd (osittain)
Pehr Löfv /r (osittain)
Juha Rehula /kesk (osittain)

Päivi Räsänen /skl (osittain)
Sari Sarkomaa /kok
Marjatta Stenius-Kaukonen /vas (osittain)
Raija Vahasalo /kok (osittain)
Jaana Ylä-Mononen /kesk
vjäs. Hannu Aho /kesk (osittain)
Anne Huotari /vas
Hannes Manninen /kesk (osittain)
Arto Seppälä /sd (osittain).