

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö n:o 54 hallituksen esityksestä laiksi kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain muuttamisesta

Eduskunta on 20 päivänä lokakuuta 1992 lähettänyt sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevalle käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 242 laiksi kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain muuttamisesta.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina sosiaali- ja terveysministeri Jorma Huuhtanen, hallitusneuvos Aulikki Mentula sisäasiainministeriöstä, osastopäällikkö Jorma Perälä ja hallitusneuvos Tuulikki Haikarainen sosiaali- ja terveysministeriöstä, pääjohtaja Jaakko Pajula kansaneläkelaitoksesta, toimitusjohtaja Matti Uimonen eläketurvakeskuksesta, toimitusjohtaja Simo Lämsä Kuntien eläkevaikutuksesta, lakimies Matti Koskinen Kuntalan ammattiliitosta, osastopäällikkö Marjut Raipola TVK-V:stä, sosiaaliasiainsihteri Kai Libäck Akavasta, palkkasihteri Terttu Suhonen Kunnallisvirkamiesliitosta, neuvottelupäällikkö Esko T. Aro STTK:n Julkisten Alojen Ammattijärjestö STTK-J:stä, puheenjohtaja Erkki Kuusisto Tampereen Palomiehet KTV-ry:stä sekä eläkekomitea 1990:n puheenjohtaja Kari Puro ja lainopin kandidaatti Juhani Salminen.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelakia muutettavaksi siten, että vuoden 1992 jälkeen eläkelaitoksen jäsenyhteisön palvelukseen tulevan viranhaltijat ja työntekijät kuuluisivat vain peruseläketurvan piiriin. Tämä peruseläketurva olisi samantasoinen kuin työntekijäin eläkelain mukainen eläketurva. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1993 alusta.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää tärkeänä, että julkisen alan eläkejärjestelmiä muutettaessa ne pidetään keskenään yhtenäisinä niiltä osin

kuin ne ennestäänkin ovat. Tästä syystä valiokunta viittaa hallituksen esitykseen n:o 110 ja sen yhteydessä hyväksymiinsä muutoksiin, jotka valiokunnan käsityksen mukaan tulee ottaa asianmukaisesti huomioon myös kunnallista eläkesääntöä uudistettaessa.

Valiokunta edellyttää, että määrääikaisessa palvelussuhteessa ja perhepoliittisista syistä katkenneissa palvelussuhteissa työskentelevien asema tulee selvittää ja ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin.

Valiokunta esittää aloitettavaksi selvityksen siitä, onko tarkoituksenmukaista siirtää kunnallisista eläkkeistä säätäminen lainsäädäntöön nykyisestä eläkesääntöjärjestelmästä.

Lakiehdotuksen 6 §:ssä ei valiokunnan saaman tiedon mukaan ole riittävästi otettu huomioon tapaa, jolla palkkakäsité määritellään. Jos maksun perusteena on vain eläkkeeseen oikeuttavien palkkioiden ja ansionmenetysten korvausten yhteismäärä, on työnantajan tiedettävä palkkiota ja korvausta ilmoittaessaan, oikeuttaako se eläkkeeseen. Jotta välttyttäisiin tästä aiheutuvilta käytännön ongelmilta, valiokunta ehdottaa sanojen ”eläkkeeseen oikeuttavien” poistamista. Valiokunta ehdottaa myös lain johdolauseeseen tehtäväksi teknisen korjauksen.

Edellä esitetyistä ja hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää lakiehdotusta tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Näin ollen valiokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

Laki

kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 30 päivänä huhtikuuta 1964 annetun kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain (202/64) 2 §:n 2 ja 3 momentti, 3 §:n 3 momentti ja 6 §:n 1 momentti,

sellaisina kuin niistä ovat 2 §:n 2 momentti 3 päivänä helmikuuta 1989 annetussa laissa (110/89), (poist.) 3 §:n 3 momentti 3 päivänä kesäkuuta 1977 annetussa laissa (429/77) ja 6 §:n 1 momentti 6 päivänä marraskuuta 1992 annetussa laissa (982/92), sekä

lisätään 3 §:ään, sellaisena kuin se on osittain muutettuna 18 päivänä kesäkuuta 1971 ja 21 päivänä heinäkuuta 1977 annetuilla laeilla (508/71 ja 579/77) sekä mainitulla 3 päivänä kesäkuuta 1977 annetulla lailla, uusi 3 momentti, jolloin muutettu 3 momentti ja nykyinen 4 ja 5 momentti siirtyvät 4—6 momentiksi, ja 6 §:ään, sellaisena kuin se on osittain muutettuna mainitulla 6 päivänä marraskuuta 1992 annetulla lailla, uusi 3 momentti, seuraavasti:

2 ja 3 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

6 §

Kunnallisen eläkelaitoksen menot, joita varten tämän lain piiriin kuuluvilta henkilöiltä ei kanneta maksuja, jaetaan jokaiselta varainhoitovuodelta jäsenyhteisöjen vastattaviksi niiden sinä varainhoitovuotena eläkelaitoksen eläketurvan alaisille viranhaltijoilleen ja työntekijöilleen suorittamien palkkojen ja palkkioiden sekä muille henkilöille suorittamien tämän lain *mu-kaisten* palkkioiden ja ansionmenetyksen korvausten yhteismäärien suhteessa kertomalla pal-

kat, palkkiot ja ansionmenetyksen korvaukset sitä ennen eläkelaitoksen valtuuskunnan määrävuosiksi, enintään viideksi vuodeksi kerrallaan, vahvistamalla kertoimella. Kertoimen suuruus riippuu tämän lain piirissä olevien henkilöiden eläketurvan sisällöstä sekä valtuuskunnan har- kinnan mukaan muistakin eläkelaitoksen eläke- vastuisiin vaikuttavista tekijöistä.

(3 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulosäännös

(Kuten hallituksen esityksessä)

Helsingissä 17 päivänä joulukuuta 1992

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Skinnari, vara- puheenjohtaja Taina ja jäsenet Ala-Harja, U. Anttila, Antvuori, Hiltunen, Kauppinen, Kemp-

painen, Kuittinen, Mutttilainen, Nordman, O. Ojala, Perho-Santala, Puhakka ja Stenius-Kau- konen sekä varajäsen Vehkaoja.

Vastalauseita

I

Eläkemenojen kasvu uhkaa kaventaa tuntu- vasti kaiken muun hyvinvointipolitiikan mah- dollisuuksia. Suurelta osin ongelma johtuu siitä, että kokonaisuudessaan eläkejärjestelmä on ali- rahastoiva. Suuret ikäluokat tulevat saamaan

eläkkeinä enemmän kuin heidän työeläkema- k- sustaan rahastoidaan, mikäli maksuja ei nosteta huomattavasti lähivuosina. Vanhusten määrän kasvu ja eläkkeiden nousu nostavat eläkema- k- su- ja vuosi vuodelta. Eri laskelmien mukaan tule-

vaisuudessa työelämään siirtyvät ja parhaillaan aktiivisessa työiässä olevat ikäluokat joutuvat maksamaan jopa kolmanneksen palkastaan työeläkemaksuina.

Näiden taloudellisten ja muutaman vuoden kuluessa toteutuvien epäoikeudenmukaisuuksien lisäksi hallitus esittää, että uusien kunnallisten palvelussuhteiden osalta työntekijöiden eläkkeiden tavoitetasoa ja karttumaa lasketaan sekä eläkeikää nostetaan. Eläkepommia on ryhdyttävä purkamaan, mutta esitetyllä tavalla jyrkennetään sukupolvien välistä kuilua. Nyt työhön tulevat ikäluokat joutuisivat kustantamaan jatkuvasti suurenevilla työeläkemaksuilla suurten ikäluokkien eläkkeet epävarmana siitä, onko oma vanhuus taloudellisesti turvattu, ja lisäksi huonommilla eläke-ehdoilla. Esitys pyrkii siis takaamaan suurten ikäluokkien eläkkeet muiden kustannuksella.

Helsingissä 17 päivänä joulukuuta 1992

Ulla Anttila

II

Tulopoliittisen sopimuksen yhteydessä 25.11.1992 saavutetussa kunnallisen eläkejärjestelmän kehittämistä koskeneessa ratkaisussa todetaan mm., että eläkkeiden tasoa käsitellään 12.3.1992 asetetussa kuntien eläketoimikunnassa.

Eräänä lukuisista hallituksen järjestämistä kriisiviikonlopuista, tarkemmin 5.4.1992, hallitus kuitenkin päätti yksipuolisesti antaa eduskunnalle esityksen, jonka mukaan uusien 1.1.1993 tai sen jälkeen kunnan palvelukseen tulevien henkilöiden eläketurva on samantasoinen kuin työntekijäin eläkelaisissa säädetään. Nyt käsiteltävänä oleva lakiehdotus on valmisteltu yksipuolisena saneluratkaisuna.

Henkilöstöjärjestöjen kantana on ollut, että kunnallisten eläkkeiden uudistus on kokonai-

Eläkejärjestelmän kokonaisuudistus on tarpeen. Jo saavutettujen eläkkeiden välitön leikkaaminen olisi kohtuutonta, mutta vastaisuudessa saatavan eläkekertymän osalta työntekijät olisi saatava mahdollisimman yhdenvertaiseen asemaan. Myös todellisen eläkkeellesiirtymisiän kohottamista on tutkittava perusteellisemmin, koska todellisen eläkkeellejäämisiän mataluus on suomalaisen eläkejärjestelmän suurin ongelma. Hallituksen onkin välittömästi ryhdyttävä valmistelemaan eläkejärjestelmän kokonaisuudistusta. Käsitteäkseni valiokunnan olisi tullut käsitellä hallituksen esitys osana kokonaisuudistusta eikä ennen kuin uudistuksen muut osat ovat käsiteltyssä.

Edellä esitetyn perusteella ehdotan,

että lakiehdotus hylättäisiin.

suus. Lakiehdotuksia ei tulisi tuoda eduskuntaan yksitellen, vaan yhdessä koko kunnallista eläketurvaa koskevien ehdotusten kanssa. Kaikkien kunnallista eläketurvaa koskevien lakien ja eläkesäännön muutosten tulisi tulla voimaan samanaikaisesti.

Tulopoliittisen sopimuksen yhteydessä 25.11.1992 saatiin aikaan myös kuntien eläkkeitä koskeva ratkaisu. Katsomme, että nyt käsiteltävänä oleva lakiehdotus tulisi jättää käsiteltäväksi siinä yhteydessä, kun kaikki kyseisessä ratkaisussa sovitut asiat tuodaan hallituksen esityksenä eduskuntaan.

Edellä esitetyn perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hylättäisiin.

Helsingissä 17 päivänä joulukuuta 1992

Jouko Skinnari

Kyllikki Muttilainen

Marjatta Vehkaoja

III

Esityksessä ehdotetaan kunnallisten viranhaltijoiden ja työntekijöiden eläkelakia (KVTEL) muutettavaksi niin, että vuoden 1992 jälkeen kunnallisen eläkelaitoksen jäsenyhteisöjen palvelukseen tulevan henkilön työ- ja palvelussuhteissa eläkeikä on 65 vuotta ja eläkkeen tavoitetaso on 60 prosenttia, nykyisin 66 %. Eläkettä tulee karttumaan 1,5 prosenttia vuodessa eläkkeeseen oikeuttavasta palkasta, mikä merkitsee sitä, että nykyisten täyteen eläkkeeseen oikeuttavien 30 palvelusvuoden sijaan vaaditaan 40 palvelusvuotta. Ehdotuksella toteutetaan hallituksen talouspoliittista periaatepäätöstä (5.4.1992), jonka mukaan uudet julkiset palvelussuhteet otetaan vuoden 1993 alusta TEL-tasoisien eläketurvan piiriin. Tämä linjaus on sittemmin hyväksytty tulopoliittisessa sopimuksessa vuodelle 1993.

Tulopoliittisen sopimuksen yhteydessä sovitettiin myös muista eläkejärjestelmää koskevista muutoksista. Uusia työsuhteita koskevilla eläkesäännösten muutoksilla ei ole välitöntä kytkentää vuoden 1993 talousarvion hyväksymiseen. Eläkejärjestelmän muutosta tulisi voida arvioida eduskunnassa kokonaisuutena. Tämän vuoksi näitä esityksiä ei olisi pitänyt tuoda eduskuntaan nyt, vaan hallituksen olisi tullut kyetä valmistelemaan eläkejärjestelmän kokonaisuudistus yhtenäisesti. Lainvalmistelun kiirehtimisestä on myös seurannut, että esitys on osin puutteellisesti valmisteltu.

Kuntien viranhaltijoiden ja työntekijöiden puolelta esitystä on arvosteltu useilla perusteilla. Lakiesityksessä ei ole haluttu määritellä sitä, ketkä ovat ns. uusia työntekijöitä. Tämä on mielestämme eräs esityksen puutteista. Kunnallisten viranhaltijoiden ja työntekijöiden eläkelain soveltamisalan pitää ilmetä laista. Edelleenkin aineellisen eläketurvan sisällöstä päätetään eläkevaltuuskunnan kokouksessa eläkesääntömääräyksiin. Nyt solmitun tulopoliittisen sopimuksen mukaan on eläkesäännöllä tarkoitus määritellä ns. uudeksi työntekijäksi pääsääntöisesti kaikki sellaiset työntekijät ja viranhaltijat, joiden työsuhteessa on 1.1.1993 jälkeisenä aikana yli yhden kuukauden katko kahden eri kunnallisen työ- tai virkasuhteen välissä.

Tältä osin kunnallisten viranhaltijoiden eläkesäännön määräys olisi samansisältöinen kuin valiokunnassa hyväksytty muutosehdotus valtion eläkelain voimaantulosäännöksen 3 momentiksi (HE 110). Tällainen voimaantulosään-

nökseen esitettävä rajoitus on sinänsä tarpeellinen, jotta esitys ei kohtuuttoman jyrkästi puuttuisi tällä hetkellä työssä olevien, tulevien kunta-alan eläkkeensaajien etuuksiin. Korjaus on kuitenkin sikäli puutteellinen, että yhden kuukauden katkos muodostuu käytännön tilanteita silmällä pitäen liian lyhyeksi.

Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuoltoalalla työskentelevät palkansaajat ovat useissa tapauksissa lyhyissä määräaikaisissa työsuhteissa ja näiden määräaikaisten työsuhteiden väliin jää varsin satunnaisista syistä pidempiä kuin kuukauden pituisia katkoksia. Vastaavia esimerkkejä löytyy myös kuntasektorin muilta toimialoilta.

Kunta-alan eläkejärjestelmässä 1.7.1989 voimaan tulleessa muutoksessa turvattiin tuolloin julkisen sektorin palveluksessa olleille ja vanhan ammatillisen eläkejärjestelmän piirissä oleville työntekijöille ja viranhaltijoille oikeus 30.6.1989 voimassa olleen eläkejärjestelmän mukaisiin eläke-etuuksiin, mikäli he eläkelaitokselle tehtävällä valintailmoituksella niin ilmoittavat haluvansa. Tästä ns. valintaoikeudesta säädettiin KVTEL:n 16 a §:ssä.

Ns. valintaoikeus voi olla voimassa olevan lain mukaan sellaisellakin henkilöllä, joka ei ole enää lainkaan kunnallisen eläkejärjestelmän piirissä. Työntekijällä tai viranhaltijalla on oikeus ja mahdollisuus realisoida alempaan ammatilliseen eläkekäjäjärjestelmään kohdistuva valintaoikeutensa, mikäli hän jossakin vaiheessa ennen ammatillista eläkekäjänsä palaisi kunnallisen eläkejärjestelmän piiriin ja siirtyisi täältä myös eläkkeelle. Tämä lakiesitys kuitenkin määrittelee ns. uudeksi työntekijäksi myös kunta-alalle palaavan, välillä muissa tehtävissä työskentelevän. Tästä seuraa lain tulkintaongelma: onko nyt tarkoitus muuttaa KVTEL:n 16 a §:ää vai saavatko kunta-alalle palaavat käyttää hyväkseen valintaoikeuttaan.

Mielestämme valiokunnan olisi tullut ottaa säännösehdoituksessaan kantaa siihen, ettei nyt säädettävällä lailla ole tarkoitus puuttua voimassa olevan KVTEL 16 a §:n valintaoikeussäännökseen.

Eläkejärjestelmän kokonaisuudituksessa lähtökohtana pitäisi olla se, että kunnallisten viranhaltijoiden eläke-etuja koskevat aineelliset säännökset päätettäisiin eduskuntalain tasolla. Kunnallisen itsehallinnon periaatetta ei pidä soveltaa niin, että kuntien palveluksessa olevien eläke-

etuudet jätetään muista palkansaajista poikkeavasti käytännössä työnantajatahon yksipuolisesti määrittelemään eläkesäännön varaan.

Kunnallisen eläkejärjestelmän yhdenmukais-
tamista TEL-järjestelmään ollaan nyt suoritta-
massa pelkästään kuntatyönantajan näkökul-
masta. Uudistuksessa on kokonaan sivuutettu
se, että kuntien palveluksessa on paljon henkilöi-
tä, jotka ovat mieltäneet oman työsuhteensa
ehdoiksi palkan lisäksi myös nykyiset eläke-
edut.

Edellä esitetyn työ- tai virkasuhteen keskeyty-
mättömyysvaatimusta koskevaan kritiikkiin vii-
taten on mielestämme kiistatonta, että ns. uusiki-
si työntekijöiksi tulee joutumaan myös paljon
sellaista kuntien henkilöstöä, jolla on jo taka-

naan pitkä työhistoria myös vanhojen, parem-
pien eläke-ehtojen ajalta. Tästä seuraa, että
muun muassa heidän lopullinen eläkkeensä on
aikanaan ennakoitua selvästi alhaisempi.

Se osa henkilöstöä, jolla on mahdollisuus
vaihtaa kunta-alan tehtävästä toiseen, miettii
tämän jälkeen tarkoin sitä, millaisia taloudellisia
seuraamuksia hänelle aiheutuu siirtymisestä teh-
tävästä toiseen. Voi hyvinkin perustellusti epäil-
lä, että nyt valittu puitelakilinja ja sen sallimat
eläkesäännön määräykset kangistavat kuntien
sisäisiä työmarkkinoita.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hylättäisiin.

Helsingissä 17 päivänä joulukuuta 1992

Marjatta Stenius-Kaukonen

Outi Ojala

